



Università di Pisa

Dipartimento di Scienze Politiche

Corso di Laurea Magistrale in

Scienze delle Pubbliche Amministrazioni

**L'ATTIVITÀ NEGOZIALE
NELLA SCUOLA DELL'AUTONOMIA**

Candidata:

Alessandra Santini

Relatore:

Prof. Saulle Panizza

Anno Accademico 2013/2014

Desidero ringraziare il Prof. S. Panizza, mio marito Alessandro e mio figlio Luca e infine l'Istituto Comprensivo "Tongiorgi" di Pisa dove lavoro per il sostegno e il grande aiuto che mi hanno dato per realizzare questo sogno.

INTRODUZIONE	5
1. L'AUTONOMIA SCOLASTICA.....	13
1.1 I principi costituzionali dell'Italia repubblicana	13
1.2 Il disegno politico dell'autonomia scolastica	15
1.3 La personalità giuridica a tutte le istituzioni scolastiche.....	18
1.4 Il decreto attuativo della riforma "Bassanini"	21
1.5 La riforma del Titolo V Parte II della Costituzione	24
2. GLI ELEMENTI CARDINE DELL'AUTONOMIA SCOLASTICA.....	27
2.1 Il Piano dell'Offerta Formativa (P.O.F.)	27
2.2 Da Preside/Direttore a Dirigente Scolastico	29
2.3 La funzione dirigenziale all'interno dell'autonomia scolastica	32
2.4 Il ruolo del D.S.G.A. nell'attività negoziale.....	34
3. L'AUTONOMIA FINANZIARIA	37
3.1 L'autonomia finanziaria e contabile nella scuola	37
3.2 La sentenza della Corte Costituzionale n. 147 del 4 giugno 2012	40
3.3 La sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 12 gennaio 2005	44
3.4 Le risorse di un Istituto Comprensivo.....	47
4. L'ATTIVITÀ NEGOZIALE	50
4.1 La “dimensione amministrativa” nella funzione dirigenziale	50
4.2 L'attività negoziale nella scuola	51
4.3 L'attività negoziale della scuola e il territorio	53
5. IL REGOLAMENTO DI ISTITUTO PER L' ATTIVITÀ NEGOZIALE	56
5.1 L'ambito di riferimento dell'attività negoziale.....	56
5.2 La tenuta del Fondo per le minute spese	58

5.3 I contratti di prestazione d'opera.....	60
5.4 Esempi di Regolamenti per le attività negoziali delle scuole.....	63
6. APPALTI PUBBLICI DI FORNITURA BENI E SERVIZI.....	66
6.1 Le fonti normative	66
6.2 Acquisto di beni	70
6.3 I criteri di aggiudicazione	73
6.4 CONSIP e MEPA	75
6.5 L'esperienza di acquisto tramite MEPA delle scuole	77
6.6 Altri adempimenti: il modello D.U.R.C.	79
6.7 L'Autorità di controllo sui contratti pubblici e gli obblighi di trasparenza	81
7. L'AUTONOMIA DELLE SCUOLE IN EUROPA	85
7.1 Le riforme per l'autonomia scolastica nella U.E.	85
7.2 L'autonomia della scuola in Inghilterra	90
7.3 L'autonomia scolastica in Svezia e in Finlandia.....	93
7.4 La sentenza della Corte Costituzionale n. 76 del 24 aprile 2013	95
CONCLUSIONI.....	99
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	108
SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE	111

INTRODUZIONE

Nella storia della scuola italiana si è usata molto spesso la parola "riforma", come se le varie leggi che si sono succedute, a partire dal periodo unitario in poi, avessero apportato delle modifiche radicali all'intero sistema; in realtà ogni provvedimento legislativo ha significato solo degli aggiustamenti dovuti all'insorgere di nuove problematiche. Fino al 1948 inoltre l'Italia non ha potuto contare su una Carta Costituzionale nella quale fossero formalizzati i compiti e i principi ispiratori di un sistema dell'istruzione propri di uno Stato moderno e democratico.

L'interesse verso una scuola pubblica nasce solo nella seconda metà del 1700 come conseguenza dei principi illuministici [1,2]. Il primo Stato preunitario in territorio italiano a muoversi è la Lombardia di Maria Teresa che imposta una politica sull'istruzione basata su un concetto nuovo e laico di Stato, lontano dal pensiero dominante fino ad allora che vedeva la scuola controllata dai privati ma soprattutto dalla chiesa. A questo primo tentativo ne sono seguiti altri, ma tutti segnati da fallimento dovuto da una parte alla mancanza della coscienza della funzione civica dell'istruzione e dalle pessime condizioni di vita del popolo e dall'altra alla mancanza di risorse finanziarie da destinare a questo scopo.

Questa situazione cambia molto con l'avvento di Napoleone che, gettando le basi dell'organizzazione dell'apparato statale porta ad un aumento del ruolo pubblico nel settore dell'istruzione che verrà, da ora in poi, considerato un ambito strategico e necessario per il governo della società e per gli effetti che la scolarizzazione avrebbe avuto sulle dinamiche sociali.

La scelta, da parte dello Stato, di provvedere all'istruzione si concretizza nel Regno di Sardegna con l'istituzione, nel 1847 del Ministero della Pubblica Istruzione e nel 1848 con l'emanazione della Legge Boncompagni che pone,

sotto la stretta vigilanza del ministro tutti gli organi preposti alla direzione della pubblica istruzione. Si tratta di una legge quadro che ripropone l'organizzazione accentrata e verticistica propria dello Stato all'interno della scuola che viene posta rispettivamente sotto il controllo del Consiglio Universitario, della Commissione per le scuole secondarie e del Consiglio Generale per la scuola elementare.

Il primo vero tentativo di organizzare il settore scolastico il Regno di Sardegna lo farà il 13 novembre 1859 con la legge Casati, la quale rappresenta l'atto di nascita della legislazione scolastica italiana in quanto tale normativa passerà, senza modifiche, anche al nuovo Stato unitario che con essa si farà promotore del principio della obbligatorietà e della gratuità dell'istruzione almeno elementare. Si tratta di una legge molto complessa ed articolata (380 articoli) che ripropone, in maniera molto dettagliata, tutto l'apparato scolastico compreso lo stato giuridico del personale della scuola, docente e non docente, e degli studenti.

Tale normativa affida al ministro il compito di governare sull'insegnamento pubblico e su quello privato, ma scinde da questo la gestione amministrativa e finanziaria delle scuole. Il nuovo Stato, quindi si fa carico dell'università ma, non avendo la responsabilità per l'edilizia scolastica e per la retribuzione degli insegnanti elementari, ha ceduto entrambi gli oneri ai Comuni senza accertarsi delle loro reali possibilità sia economiche che politiche ed il risultato è stato quello di avere un alto tasso di abbandono ed un aumento dell'analfabetismo.

Il 15 luglio 1877 si ebbe la Legge n.3961, conosciuta come "legge Coppino" che fissa l'obbligatorietà della scuola elementare fino all'età di 9 anni ma anche con essa non si riesce a diminuire l'abbandono scolastico sia per la

manca di sanzioni contro gli inadempienti sia perché non si ha ancora, da parte del popolo, coscienza per l'importanza dell'istruzione.

Con l'età giolittiana che coincide con l'inizio del nuovo secolo si registra, più o meno in tutta Italia, un miglioramento delle condizioni generali di vita ed un conseguente cambiamento del dibattito sulla scuola da parte delle due forze politiche più importanti del periodo pre-fascista: i socialisti e i cattolici; è infatti dal loro confronto che si arriva alla Legge Orlando, la n. 407 dell'08 luglio 1904 con la quale si fa sempre più vivo il convincimento che debba essere direttamente lo Stato, e non i Comuni, a doversi far carico dell'istruzione dei propri cittadini. Con essa l'obbligatorietà della scuola viene elevata fino all'età di 12 anni.

La legge con la quale, finalmente, lo Stato avoca a sé la scuola elementare è la n.487 del 4 giugno 1911, conosciuta come legge "Daneo Credaro". Inizia quindi il processo molto graduale del passaggio allo Stato di competenze e di funzioni che fino ad allora erano state espletate dall' ente comunale circa la gestione delle scuole elementari. Questo cammino troverà definitiva soluzione con l'avocazione di tutte le scuole elementari comunali solo molto tempo dopo, con i RR.DD. 786/33 e 1352/34 [3].

Ai sensi di tali norme infatti le scuole dei capoluoghi di provincia restano affidate alla gestione dei Comuni mentre le altre passano alle dipendenze dei Provveditorati agli Studi. Gli istituti scolastici si caratterizzano, da ora in poi, quali amministrazioni periferiche del Ministero della Pubblica Istruzione.

L'altra grande riforma della scuola italiana fu varata nel 1923, con la legge n. 3126 da Giovanni Gentile, ministro della P.I. nel primo governo Mussolini. Tale riforma si sostanzia in tutta una serie di decreti e di regolamenti raccolti successivamente in un T.U., il R.D. n. 577 del 5

febbraio 1928 ed ha interessato le scuole di ogni ordine e grado, compreso l'università. Con essa si ha l'elevazione della obbligatorietà ai 14 anni di età, una scuola elementare di 5 anni seguita da un corso di scuola media che dà accesso agli studi liceali e da un corso di avviamento professionale riservato a coloro che non vi possono accedere.

Tale riforma la possiamo collocare all'interno di un dibattito culturale e politico che porta alla radicalizzazione di principi già presenti nella legge Casati quali il centralismo, il nazionalismo, l'uniformità della gestione burocratica, la divisione tra scuola popolare e scuola di élites. Se poniamo uno sguardo attento alla scuola italiana così come è strutturata, organizzata e gestita fin dalle sue origini ci rendiamo conto che essa è statica e che scoraggia iniziative e proposte nuove. Le prime leggi, Boncompagni e Casati, più che aprire l'apparato scolastico a sperimentazioni o nuove iniziative, sono state strumenti di controllo organizzativo fortemente accentrato a cui ora, in epoca gentiliana, sono stati aggiunti i temi ideologici tipici dell'età fascista quali la patria, la nazione, il colonialismo.

Tutto questo gestire politicamente l'istruzione ha fatto sì che, nonostante i frequenti cambiamenti nei programmi e la numerosa sequenza legislativa e normativa, la scuola sia rimasta estranea alle dinamiche e alle trasformazioni sociali. La scuola venuta fuori dalla riforma del '23 quindi era, ed è rimasta, almeno fino agli anni '70, autoritaria e reazionaria.

Gentile concepisce un tipo di scuola di élites che si attua attraverso una visione liceo-centrica, in cui è proprio il liceo la struttura cardine su cui ruota tutto l'impianto istituzionale che finisce per diventare una barriera che divide coloro che sono destinati a diventare la nuova classe dirigente da coloro il cui futuro sarà nel lavoro manuale.

Con tale introduzione si è ritenuto opportuno ripercorrere a livello normativo le tappe storiche fondamentali e le scelte che il legislatore ha operato le quali hanno permesso, all'interno del nuovo Stato italiano ma le cui premesse erano già ben definite in epoca pre-unitaria, la nascita di una scuola pubblica accentrata e sotto il diretto controllo del ministro e del potere politico.

La scelta successiva è stata quella di analizzare il processo che ha visto l'inserimento della scuola e del servizio della pubblica istruzione all'interno delle attività fornite dalla Pubblica Amministrazione e quindi parte integrante di quel processo di decentramento che ha interessato il nostro ordinamento e i cui principi ispiratori li troviamo già presenti nella Carta Costituzionale del '48 ma che hanno trovato realizzazione solo molti anni dopo con la Riforma del Titolo V nel 2001.

Per quanto attiene nello specifico il settore della pubblica istruzione, si è cercato di fornire un quadro normativo delle più importanti leggi che hanno portato, il primo settembre 2000, ad una scuola nuova, autonoma e dotata di personalità giuridica.

Successivamente sono stati analizzati tre fattori fondamentali che con la loro funzione identificano le nuove potenzialità della scuola autonoma: il Piano dell'Offerta Formativa (POF) che rappresenta lo strumento identificativo che contraddistingue e qualifica ogni singola istituzione scolastica rispetto ad ogni altra permettendo una scelta libera ma nello stesso tempo consapevole da parte delle famiglie-utenti; il Dirigente scolastico (DS), figura apicale equiparata al manager privato, a cui il legislatore ha dato il compito di guidare il processo di profondo rinnovamento che ha investito il settore della pubblica istruzione; il Direttore dei servizi generali e amministrativi (DSGA) che coadiuva il capo di istituto ma al contempo

possiede poteri decisionali autonomi nel proprio ambito e, qualche volta, è da lui stesso delegato a funzioni di tipo direttivo.

Per la scuola autonoma il legislatore ha normato nuove funzioni attraverso le quali poter raggiungere un buon livello qualitativo ed ha affidato al Dirigente Scolastico la possibilità di esercitare, pur entro certi limiti, l'attività negoziale necessaria per rapportarsi con l'ambiente socio economico esterno di propria competenza, così come era previsto a partire dalla Riforma Bassanini. Non bisogna infatti scordare che la scuola è un ente pubblico statale e che l'autonomia che il legislatore nazionale ha voluto affidare ad essa non è stata concessa in maniera piena, ma limitata alla gestione organizzativa dell'attività scolastica.

L'autonomia a cui, probabilmente, il legislatore mirava però non si può raggiungere senza una sufficiente autonomia finanziaria. La scuola "statale" non ha, a tutt'oggi, sufficienti fondi pubblici da poter gestire liberamente; certamente rispetto al passato sono notevolmente aumentate le interrelazioni con gli Enti Locali di riferimento, ma il contributo del settore privato, che molto spesso si limita ai genitori degli alunni è ancora molto alto.

Lo Stato inoltre è intervenuto molte volte nel settore della pubblica istruzione sia con leggi specifiche sia con norme contenute all'interno delle leggi finanziarie annuali, e quindi con il preciso scopo di razionalizzare la spesa pubblica in seguito alla grande crisi economica che ha investito il nostro paese, aggiustando in senso peggiorativo sia le assegnazioni in termini di denaro sia le risorse umane destinate alle scuole e diminuendo molto le potenzialità autonomistiche previste all'origine.

Quando si parla della realtà scolastica ci si rende subito conto che la scuola, è di per sé un ambiente complesso e sfaccettato dotato di una propria specificità dovuta da una parte al fatto di essere un ente pubblico collettivo e

dall'altra dal dover adempiere all'obiettivo finale che le viene attribuito direttamente dall'ordinamento nazionale e che si traduce nella responsabilità diretta della formazione dei giovani e quindi nella crescita della società futura.

Al suo interno noi troviamo la convivenza e la interdipendenza tra molti soggetti o gruppi, ognuno dei quali dotato di propri spazi di autonomia e di capacità decisionale. Il Dirigente Scolastico è uno di questi, certamente il più importante e colui che rappresenta legalmente l'istituzione all'esterno, ma non il solo. Ecco che la sua capacità negoziale è anomala, è diversa e più complicata rispetto a quella del manager dell'azienda privata. Egli non può decidere in merito ad acquisti o alla gestione di attività in piena e indiscussa libertà ma deve consultare altri organi, primo fra tutti il Consiglio di Istituto ma anche il Direttore dei Servizi Generali e Amministrativi e non può non tenere in considerazione il collegio dei docenti.

La normativa infatti per la scuola prevede la stesura di un documento redatto collegialmente: il "Regolamento per l'attività negoziale" , allegato al documento generale, il Regolamento di istituto, contenente le norme della scuola e pubblicato sul sito web dell'istituto, nel quale vengono dettagliati i criteri e dove viene delimitato l'ambito entro cui il Dirigente Scolastico, nell'interesse dell'istituzione, può muoversi.

In tale documento, che deve essere redatto in maniera molto dettagliata, possiamo trovare tutti gli adempimenti e le scadenze che la scuola deve rispettare, in quanto parte di quella grande organizzazione che è la Pubblica Amministrazione, per poter dimostrare che l'uso delle risorse pubbliche di cui dispone avviene nel rispetto della complessa normativa sia nazionale che sovranazionale.

Non si può parlare di attività negoziale del dirigente scolastico senza parlare di autonomia scolastica della scuola italiana, ma tale argomento non

può essere affrontato in maniera esaustiva se non prendiamo in considerazione la stessa problematica in ambito sovranazionale. E' interessante vedere se anche a livello europeo si è sentita la necessità di mettere mano ad una riforma che necessariamente avrebbe portato ad investire la scuola di maggiori compiti e soprattutto di più grandi responsabilità in maniera diretta.

E' infine molto interessante, una volta delineato il quadro generale, poter procedere ad analizzare alcune realtà di autonomia scolastica a livello europeo per poterle poi comparare alla situazione italiana dove, a mio avviso, ad una rivoluzionaria teorizzazione normativa non è seguita una altrettanto buona attuazione. In Italia, probabilmente, non vi è stata la volontà politica di attuare un vero e proprio decentramento di attività amministrative da parte dello Stato agli enti territoriali e quindi alla scuola. Lo Stato infatti si è trattenuto il potere legislativo esclusivo di azione in ambiti precisi e strategici quali le risorse finanziarie e la gestione del personale andando molte volte a violare la stessa libertà di azione delle regioni e costringendo la stessa Corte Costituzionale a prendere posizione in tale senso.

1. L'Autonomia scolastica

1.1 I principi costituzionali dell'Italia repubblicana

L'Assemblea Costituente, con l'art. 5 ha cambiato completamente il modello di Stato unitario e centralizzato che aveva caratterizzato l'Italia dal suo nascere e che il fascismo aveva accentuato. In esso infatti si afferma che la Repubblica Italiana riconosce le organizzazioni territoriali che esistevano già quali Comuni e Province, promuove organizzazioni autonome nuove come le Regioni, attua nell'organizzazione dello Stato il decentramento delle decisioni a livello periferico, ossia lascia alle autorità locali della PA la responsabilità di prendere alcune decisioni al posto del ministro competente da cui dipendono.

L'autonomia scolastica si inserisce in questo cammino intrapreso dallo Stato italiano ed arriva ad avere il riconoscimento più alto con la revisione costituzionale operata dalla legge n. 3 del 18 ottobre 2001 che ha modificato il Titolo V e che ha previsto un inciso, all'interno dell'art.117 c. 3 il quale, qualificando l'istruzione come materia di legislazione concorrente fa salva, in maniera esplicita, "*l'autonomia delle istituzioni scolastiche*".

All'interno del Titolo V quindi vi è il riconoscimento pieno dell'autonomia della scuola, intesa quest'ultima come istituzione, dotata di personalità giuridica, che garantisce un servizio pubblico essenziale, così come previsto dagli art. 33 e 34 della Costituzione.

L'entrata in vigore della Costituzione non porta, da un punto di vista di organizzazione della scuola, ad una discontinuità rispetto alla situazione precedente per cui le istituzioni scolastiche continuano ad avere, in tale periodo, una struttura di tipo ministeriale e ad essere organi tecnici dello Stato. Le disposizioni che troviamo in Costituzione indicano tutta una serie di compiti di cui deve farsi carico il nuovo Stato repubblicano quali la

promozione e lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica (art.9), il dettare le norme generali per l'istruzione e istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi (art.33, c.2), assicurare l'istruzione inferiore e la sua gratuità (art.34, c.2), garantire il diritto all'istruzione dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi (art.34, c. 3 e 4). Nella Carta costituzionale troviamo anche sanciti importanti diritti e garanzie individuali quali la libertà di insegnamento dell'arte e delle scienze (art.33, c.1), il diritto alla scolarità (art.34, c.1 e 2) e alla gratuità dell'istruzione obbligatoria (art.34, c.2).

L'importanza dell'art. 34, nello specifico, si riconduce al fatto che in esso, diversamente a quanto emerge nella legislazione pre-costituzionale e nello stesso Statuto Albertino, l'istruzione si configura come un diritto riconducibile all'individuo in quanto tale, a prescindere dalla qualificazione di diritto soggettivo.

Gli articoli 27 e 28 del progetto di Costituzione [3] approvato dalla Commissione dei 75, oggi gli articoli 33 e 34 della Costituzione furono esaminati in più sedute ma, mentre per il primo si è avuta una infuocata discussione, dominata dal partito di ispirazione cattolica, la Democrazia Cristiana e volta alla determinazione della parità tra scuola privata e pubblica e quindi al sovvenzionamento, da parte dello Stato della prima, per l'art. 34 che definisce l'obbligatorietà dell'istruzione si ebbe solo un rapido dibattito il 29/10/1946.

L'elemento cardine della norma, l'obbligatorietà scolastica, fu analizzata successivamente e all'interno del contesto più ampio che prevedeva l'avocazione allo Stato delle scuole di ogni ordine e grado e successivamente sul loro possibile decentramento. Tale dibattito infatti, che doveva svolgersi attraverso un semplice scambio di opinioni di carattere prettamente organizzativo, si animò di influenze politiche. Esso fu affrontato nelle date del

20 e 22/11/1946 all'interno della questione circa la ripartizione dei poteri legislativi tra Stato e regioni ed il risultato fu il confronto tra la Democrazia Cristiana, che aveva ottenuto la parità pubblico/privata con l'art.33 e che chiedeva l'affidamento delle scuole elementari alle Regioni ed i partiti della sinistra con i repubblicani che vedevano, nel decentramento delle competenze una minaccia ulteriore alla sovranità dello Stato. La votazione fu di 11 voti favorevoli e 12 contrari.

Lo stesso tema venne riproposto dopo con riguardo all'istruzione media e superiore e qui si ebbe una discussione più articolata in quanto vi fu una maggioranza favorevole all'avocazione della scuola media allo Stato ma anche un decentramento alle regioni per quella tecnica e professionale.

Le proposte avanzate in sede di Costituente, profuse poi in Costituzione che riguardano l'organizzazione e la gestione decentrata della scuola verso le nuove regioni con il preciso scopo di renderla più autonoma vengono quindi accantonate; prevalgono le preoccupazioni quali il mantenere il carattere nazionale per il settore dell'istruzione e il fornire garanzie giuridiche sufficienti e uguali in tutta la nazione al corpo insegnante.

La scelta che vincerà infatti sarà quella di affidare al sistema di governo locale competenze amministrative in settori collaterali rispetto all'istruzione quali l'assistenza scolastica intesa di contenuto prettamente economico e l'istruzione artigiana e professionale con evidenti finalità di addestramento al lavoro [4].

1.2 Il disegno politico dell'autonomia scolastica

Si arriva senza grandi cambiamenti agli anni 73/74 quando escono i decreti delegati emanati in attuazione dei principi contenuti nella legge delega

n. 477 del 30/07/1973 con i quali si è avuta una prima moderata introduzione di elementi di policentrismo ed una partecipazione più democratica all'interno della scuola, attraverso il coinvolgimento della componente genitori e degli studenti stessi.

Con essi, congiuntamente al riordino degli Organi Collegiali sono state emanate norme sull'autonomia amministrativa delle scuole materne, elementari, secondarie ed artistiche (gli istituti tecnici, professionali e d'arte erano istituzioni già dotate di personalità giuridica e quindi già godevano di autonomia amministrativa).

La scuola, come indica l'art. 1, del d.p.r. n. 416 del 1974, viene configurata come "una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica". L'introduzione nell'ordinamento scolastico di organi collegiali con il coinvolgimento gestionale di tutte le componenti viene vista, dalla dottrina del tempo, come la formazione di una "soggettività" propria delle scuole [4].

L'idea del riconoscimento dell'autonomia alle scuole di ogni ordine e grado, all'interno della più generale riforma della PA prende corpo a partire dal 1978 per poi essere inserita in una proposta legislativa che avrebbe dovuto interessare la scuola secondaria superiore ma che non è mai stata approvata.

Un elemento che troviamo sia negli atti normativi che in quelli di indirizzo in tema di scuola verso una sua collocazione più autonoma rispetto al sistema centrale, a partire dagli anni '80, è stato quello di connettere il servizio pubblico dell'istruzione agli standard di qualità e alla valutazione degli obiettivi raggiunti; quello che veniva messo in discussione, anche da un punto di vista gestionale ed organizzativo, era la sua incapacità di formare adeguatamente il capitale umano con cui entrava in contatto rispetto ai

cambiamenti sociali, culturali e tecnologici che il nuovo contesto economico, in cui ci si trovava a competere con una realtà globalizzata, imponeva.

Con l'avvio dell'ordinamento regionale comunque si rende sempre più necessaria una riforma del sistema scolastico ed i ministri che si succedono imprimono grande impulso al tema dell'autonomia scolastica.

Il progetto di legge in cui per la prima volta viene presa in considerazione la gestione dell'apparato scolastico con competenze amministrative su 3 livelli, scolastico - regionale - statale, è quello presentato dal Ministro della pubblica istruzione Galloni nel 1989 "Norme sull'autonomia delle scuole, sugli organi collegiali e sull'amministrazione centrale e periferica della P.I." (legge n. 1531)

Nel 1993 tale disegno viene ripreso con la legge delega n. 537, durante il governo Ciampi e all'interno di una manovra per il risanamento della finanza pubblica, che inseriva il settore dell'istruzione all'interno della riforma amministrativa in generale. Esso prevedeva l'attribuzione alle scuole della personalità giuridica determinando una frattura con il passato in quanto generava il distacco organizzativo e gestionale dall'amministrazione.

Il riconoscimento della personalità giuridica e quindi la responsabilità effettiva e piena dei propri interventi, pur all'interno di obiettivi stabiliti a livello generale, viene concepita, già da ora, come la formula più adeguata per orientare la scuola a soddisfare la domanda del mercato del lavoro. Sulla base di tali principi e più o meno nello stesso periodo inoltre è stata predisposta, con d.p.c.m. del 7 giugno 1995, dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Ministero della pubblica istruzione la "Carta dei servizi della scuola italiana" la quale rappresenta una specie di "contratto" tra la scuola e la sua utenza volta al miglioramento della qualità dei servizi. Tale norma si sarebbe dovuta attuare con la predisposizione, da parte di ogni istituzione scolastica di una propria

Carta dei servizi modellata sulle proprie esigenze e sulle proprie capacità ma, nella realtà questo obiettivo si è realizzato solo in parte.

Gli elementi comuni che troviamo negli interventi normativi di settore erano quelli di dotare le scuole di un progetto di istituto con cui poter diversificare la propria offerta didattica, la ridefinizione del ruolo del Capo di Istituto attraverso l'attribuzione sia di compiti di organizzazione e di valorizzazione delle risorse umane che di responsabilità circa il raggiungimento di precisi obiettivi all'interno di una scuola calata nella realtà territoriale di riferimento [5].

1.3 La personalità giuridica a tutte le istituzioni scolastiche

La delega viene fatta scadere ma oramai non è più possibile tornare indietro e la linea di intervento sul tema dell'autonomia viene ripresa con l'art.21 della legge 59 del 1997, conosciuta come Riforma Bassanini che la colloca all'interno di un ampio processo di innovazione della pubblica istruzione attraverso una progressiva attribuzione alle scuole di funzioni fino ad allora espletate dall'Amministrazione centrale e periferica dello Stato.

Con il c.1 dell'art. 21 la realizzazione dell'autonomia scolastica viene inserita all'interno della riorganizzazione del sistema formativo senza l'interessamento dei livelli di governo territoriale in quanto si prevede un raccordo diretto tra l'Amministrazione centrale e le scuole.

Per quanto riguarda quindi la riorganizzazione e la redistribuzione delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti Locali, tale articolo ha previsto che al primo competono le funzioni riconducibili agli ordinamenti scolastici, ai programmi didattici che devono essere uguali su tutto il territorio nazionale, all'organizzazione generale dell'istruzione scolastica e allo stato giuridico di

tutto il personale della scuola sia docente che non. Le uniche regioni autorizzate a normare questa materia sono quindi solo quelle autonome e le province di Trento e Bolzano.

Nel successivo c. 2 si subordina il trasferimento delle funzioni all'emanazione, da parte dello Stato, di regolamenti governativi che, continuando a non tener conto degli organi territoriali i quali utilizzano le Conferenze per far valere le proprie opinioni, devono acquisire pareri del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari preposte.

Con tale articolo si ha l'estensione ai circoli didattici, alle scuole medie e agli istituti di istruzione secondaria della personalità giuridica, che rappresenta la capacità di essere soggetto di diritto con la facoltà di compiere in nome proprio atti giuridici, di cui già godevano gli istituti tecnici, professionali e d'arte ai sensi della L. 889 del 1931.

Essa è stata concessa a quelle scuole che hanno raggiunto, entro e non oltre il 31 dicembre 2000, una dimensione i cui parametri di riferimento sono contenuti nel d.p.r. n. 233 del 18/06/1998 la cui ratio è quella di arrivare ad un buon equilibrio tra domanda di istruzione e organizzazione dell'offerta formativa. In tale decreto infatti viene precisata la popolazione scolastica che deve avere ogni istituto la quale deve raggiungere i 500/900 alunni che si riducono a 300 in particolari zone geografiche disagiate e che aumentano nelle aree ad alta densità demografica.

I requisiti affinché una scuola possa avere autonomia e quindi possa essere dotata di personalità giuridica ha subito, nel corso degli anni successivi, delle evoluzioni che hanno tenuto conto soprattutto della razionalizzazione della spesa pubblica. E' interessante citare ad esempio la legge n. 111 del 5 luglio 2011 secondo la quale, a partire dall' a.s. 2011/2012 le scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado sono aggregate in Istituti

Comprensivi i quali hanno diritto a mantenere l'autonomia solo se hanno una popolazione scolastica di almeno 1000 alunni, ridotti a 500 nelle zone più disagiate.

Con la riforma Bassanini si cerca di dare corpo a 2 linee di discontinuità rispetto alle politiche che, su tale materia, si sono pronunciate precedentemente; la prima è che essa intende realizzare un sistema policentrico di autonomie con compiti di rilevanza pubblica e di interesse generale, la seconda è che si intende rompere con la visione dominante fino ad allora della scuola intesa come parte e soprattutto dipendente dallo Stato centrale.

La scuola ora viene configurata una "comunità" a vocazione specifica e diventa la struttura portante per un sistema dell'istruzione che deve calarsi all'interno della realtà produttiva del territorio di competenza anche in funzione delle politiche occupazionali definite dal sistema locale. Per la prima volta infatti il realizzarsi dell'autonomia scolastica si accompagna alla valorizzazione del sistema locale anche se il tutto si colloca all'interno di un rimodellamento del ruolo dell'amministrazione statale [4].

Le competenze del sistema locale afferiscono al dimensionamento territoriale delle scuole, considerate le esigenze della collettività ed attuate tramite decreti di istituzione, fusione, aggregazione e soppressione degli istituti. Con tale riforma si supera anche la netta distinzione, tracciata dall'allora art. 117 della Costituzione, tra assistenza scolastica e formazione professionale; infatti ai sensi del c. 10 dell'art. 21, con l'autonomia si applicano iniziative didattiche da organizzare d'intesa con le istituzioni scolastiche, in ambito dell'educazione degli adulti, dell'orientamento scolastico professionale e della prevenzione della dispersione.

L'acquisizione dell'autonomia funzionale, da parte delle scuole, è inoltre contestuale al conferimento della qualifica dirigenziale ai Capi di Istituto preposti alla gestione delle scuole autonome con personalità giuridica, come recita il c. 16, lett. a dell'art. 21; essa è stata attuata successivamente con l'art. 1 del d. lgs. n. 59 del 1998.

I dirigenti sono inquadrati in ruoli regionali e rispondono del loro operato ad un nucleo di valutazione presso l'amministrazione regionale. Ai nuovi dirigenti sono stati affidati compiti di direzione, di gestione e di valorizzazione delle risorse umane, nonché di quelle finanziarie e si è proceduto ad associare tutto questo ad un riconoscimento di responsabilità di risultati.

1.4 Il decreto attuativo della riforma "Bassanini"

Il Regolamento di attuazione della L.59/97, il d.p.r. n. 275 del 1999 entrato in vigore il primo settembre 2000, all'art. 1 riporta: "*le istituzioni scolastiche sono espressione di autonomia funzionale...*" per cui è evidente che esse possono progettare e determinare la realizzazione delle proprie espressioni funzionali di autonomia organizzativa, amministrativa e didattica anche se all'interno dei vincoli fissati dalle leggi fondamentali di cui sopra. Rimane quindi sottinteso che l'autonomia scolastica rappresenta un tipo di istituto "limitato", cioè non attribuito dal legislatore giuridicamente per "fini generali" in quanto rimane immutato il carattere pubblicistico dell'assetto organizzativo generale e, di conseguenza, va inquadrato sotto questo specifico aspetto anche la qualificazione giuridica soggettiva che la legge 59/97 ha dato a tutte le scuole, cioè la "personalità giuridica".

Quando parliamo quindi di autonomia scolastica ci riferiamo ad una autonomia organizzativa di un ente che continua ad essere "una scuola di Stato" per cui si può parlare, senza il timore di diminuire la portata della riforma che comunque è stata notevole, di attribuzione di una maggiore flessibilità organizzativa. Il termine autonomia, che in senso etimologico è formato da autòs + nòmos e significa sé stesso + legge, se riferito ad un ente pubblico, indica quindi la possibilità per tale organo di poter realizzare le finalità istituzionali assegnategli dalle norme autoregolando le proprie attività senza ingerenze esterne [6].

Nel Regolamento attuativo i contenuti dell'autonomia funzionale continuano ad avere, se confrontati con la legge 59/97, una forte connotazione soprattutto da un punto di vista didattico mentre si assiste ad un ridimensionamento delle altre forme, quelle relative alla gestione delle risorse umane e finanziarie. Si riconosce alle scuole sia la capacità di interagire, attraverso accordi di rete, con le altre istituzioni sia con gli Enti Locali e la realtà territoriale per poter realizzare gli obiettivi indicati nel P.O.F.).

L'autonomia finanziaria, prevista dall'art.21 della legge 59/97, sotto il profilo delle entrate cambia direzione rispetto a quanto teorizzato e si sostanzia nella capacità delle scuole di auto-reperire risorse finanziarie da aggiungere alla dotazione loro assegnata dallo Stato sulla base dell'offerta formativa e, per quanto riguarda la gestione delle risorse umane, le scuole possono solo reclutare personale supplente in sostituzione di quello interno che si assenta e stipulare, con personale esterno, contratti d'opera per lo svolgimento di attività extracurricolari.

Possiamo collocare in tale contesto anche la possibilità, da parte delle singole istituzioni scolastiche, di valorizzare il proprio personale docente e le

loro competenze e tecnicità mediante l'individuazione di nuove funzioni da remunerare con trattamento accessorio [5].

L'ampiezza e la effettività dell'autonomia scolastica è lasciata, in buona parte, alle capacità manageriali del dirigente scolastico di stipulare convenzioni con Università ed Enti in modo da poter raggiungere l'obiettivo di diversificare ed ampliare la propria offerta formativa.

Alla luce di quanto esposto fino ad ora, possiamo dire che, rispetto al disegno originario contenuto nella legge 59, il suo percorso di attuazione è stato molto più limitato. L'attuazione dei principi autonomistici si sono scontrati con il riemergere di problematiche vecchie mai risolte, quali la logica "centristica" considerata la sola in grado di gestire il settore della Pubblica Istruzione, legate al trasferimento delle funzioni amministrative verso gli Enti territoriali.

La tendenza a gestire ancora tutto dal centro si è avuta soprattutto con riguardo all'organizzazione dell'autonomia finanziaria, la quale rappresenta il primo passo necessario e propedeutico affinché sia possibile il pieno svolgimento degli altri aspetti.

Rispetto alla Legge Bassanini che, al c. 14 dell'art. 21 prevedeva l'adozione di decreti ministeriali contenenti istruzioni generali "*per l'autonoma allocazione delle risorse ...*" il nuovo decreto attuativo contiene un articolato minuzioso e analitico che disciplina gli aspetti della gestione amministrativo-contabile con la previsione di precisi vincoli ai sensi della normativa vigente.

All'interno di questo quadro, di per sé già complesso e di non facile attuazione, è inoltre calata la riorganizzazione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (M.I.U.R.) previsto dal d. lgs. n. 300 del 1999 con la quale sono state soppresse le Sovrintendenze Scolastiche Regionali e i

Provveditorati agli Studi e sono contestualmente nati gli Uffici Scolastici Regionali con molteplici ed importanti compiti.

L'interconnessione negativa che vi è stata tra questa riforma e l'attuazione dell'autonomia scolastica così come prevista dall'art.21 è dovuta al fattore temporale con cui è avvenuto il tutto: il d. lgs. n. 112 del 1998 "*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*" ha infatti preceduto l'attuazione dell'autonomia.

Il dibattito che vi è stato, in fase di adozione di tale norma ha evidenziato fratture ideologiche e la difficoltà di bilanciare e temperare "autonomie" diverse: le autonomie territoriali e quelle funzionali. La priorità che si è scelta è stata quella di procedere subito con il decentramento amministrativo per il timore che l'attuazione dell'autonomia scolastica, prima del decentramento delle funzioni, potesse provocare una rottura proprio con quegli Enti che avrebbero dovuto rappresentare il baricentro tra gli interessi del territorio e il settore dell'istruzione; un settore così importante e interconnesso intimamente allo sviluppo delle politiche sociali.

1.5 La riforma del Titolo V Parte II della Costituzione

L'autonomia conferita con la legge 59/97 è stato un contenitore organizzativo che necessitava di essere riempito da un progetto contenente il sistema di formazione adatto all'Italia, oltre che da obiettivi e strategie. Il nuovo modello costruito a seguito della riforma Bassanini vuole essere una rete policentrica di istituzioni scolastiche autonome, il cui parametro dimensionale è stato definito con il d.p.r. n. 233 del 1998, all'interno di un sistema nazionale dell'istruzione di cui fanno parte anche le scuole paritarie.

Il riconoscimento e la valorizzazione di tale autonomia si sostanzia inoltre attraverso uno spazio a disposizione delle singole scuole, di adeguamento del curriculum formativo, precisamente un 15% come si evince dal DM 234/00, con una progettazione del P.O.F. personalizzato e con un dialogo sia con le altre istituzioni che con il territorio e la realtà economica di riferimento.

Con la legge n. 3 del 18 ottobre 2001 che ha modificato il Titolo V Parte II della Costituzione si è inteso da una parte consolidare e stabilizzare l'indirizzo riformatore precedente, sia per quanto riguarda l'autonomia scolastica che la politica di decentramento, ma dall'altra si è cercato di superare l'intero quadro di riferimento attraverso una diversa allocazione di competenze legislative e regolamentari.

Tale riforma quindi ha salvaguardato l'impronta unitaria che deve avere il settore della Pubblica Istruzione, anche per assicurare il riconoscimento legale dei titoli di studio in esso contenuti, affidando al legislatore nazionale la competenza a legiferare su norme generali sull'istruzione, livelli essenziali delle prestazioni concernenti il servizio scolastico, principi fondamentali in materia di istruzione, con l'esclusione del settore di formazione professionale che viene affidato, con competenza esclusiva, alle regioni [7].

La competenza regionale, di tipo concorrente, riguarda la programmazione e l'organizzazione del servizio per l'istruzione fatta salva, ai sensi dell'art. 117, c. 3 l'autonomia scolastica. Importante in questo contesto è anche considerare l'ultimo c. dell'art. 116 quando parla di "regionalismo differenziato" che potrà permettere alle regioni di legiferare anche sulle norme generali, naturalmente nei casi e nei limiti stabiliti da un'intesa Stato/Regioni alla quale deve seguire una legge del Parlamento approvata con maggioranza assoluta.

Alle istituzioni scolastiche, alla luce dell'autonomia formalizzata in Costituzione, vengono affidate le funzioni di gestione del servizio e quindi la ridefinizione del P.O.F. in collaborazione con il territorio e gli enti che ne fanno parte; la scuola, sulla base del principio di sussidiarietà previsto dalla riforma deve essere considerata il livello "naturale" dell'organizzazione del sistema di istruzione [7].

La costituzionalizzazione dell'autonomia funzionale ha l'obiettivo di voler valorizzare le energie interne alla scuola verso la loro responsabilizzazione in aperto contrasto con la dipendenza che hanno sempre avuto nella piramide burocratica. La scuola autonoma deve rappresentare la realtà più vicina al territorio e deve saper svolgere un grande servizio alla società.

La naturale conseguenza di tutto ciò è stato il cambiamento della figura del Dirigente Scolastico, il legale rappresentante della scuola autonoma, che deve essere considerato, più che un manager di un'azienda, un leader educativo a capo di una istituzione pubblica tecnicamente preparata e qualificata, ma soprattutto responsabile dell'istruzione sociale.

L'autonomia deve essere considerata una "risorsa" in funzione della qualità dell'insegnamento e del risultato

2. Gli elementi cardine dell'autonomia scolastica

2.1 Il Piano dell'Offerta Formativa (P.O.F.)

Le istituzioni scolastiche sono definite, dal decreto di attuazione della L.59/97, il n. 275 dell'8/3/1999, "*espressione di autonomia funzionale*" in quanto entità capaci di interagire tra di loro attraverso la forma giuridica degli accordi di rete e con gli enti locali territoriali attraverso convenzioni per poter realizzare un P.O.F. specifico che possa rappresentare il bilanciamento tra gli interessi della comunità di riferimento e gli obiettivi nazionali.

Tale realizzazione, da un punto di vista sia didattico-formativo che organizzativo, rappresenta l'elemento caratteristico di ogni istituzione scolastica che la identifica culturalmente e dal punto di vista progettuale.

L'importanza di tale cosa è sancita direttamente dall'art. 3 del decreto attuativo n. 275/99 che si intitola, appunto, "*Piano dell'Offerta Formativa*" in cui vengono definite le caratteristiche di tale documento, che deve essere elaborato dal Collegio dei Docenti sulla base degli indirizzi dettati dal Consiglio di Istituto, seguendo i pareri degli organismi, delle associazioni del territorio, dei genitori e, per le scuole superiori, degli stessi studenti.

Esso quindi rappresenta l'atto principale che esplicita e rende visibile all'esterno la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa ed organizzativa che ogni scuola adotta realizzando la sua autonomia.

Il P.O.F. rappresenta il punto di incontro di 3 fattori:

- Il pieno riconoscimento dell'autonomia didattica che è il frutto della professionalità tecnica del corpo docenti. Esso quindi identifica gli standard qualitativi di quella determinata istituzione scolastica;

- la coerenza degli elementi identificativi dei diversi indirizzi di studio, la cui definizione generale avviene a livello nazionale, con le esigenze tipiche della realtà territoriale di riferimento attraverso relazioni con i soggetti che ne rappresentano gli interessi sociali, culturali ed economici;
- l'offerta della erogazione di un servizio di istruzione più flessibile per poter garantire ad una utenza il più ampia possibile percorsi formativi aderenti alla realtà circostante e ai bisogni del mondo del lavoro.

Nel settore dell'istruzione il miglioramento della qualità del servizio è, in genere, associato alla differenziazione e quindi alla personalizzazione delle prestazioni effettuate e questo si traduce in concreto con la erogazione di un servizio più flessibile che permette un maggior adattamento alle sempre più diverse e sempre più complesse attitudini dell'utenza mediante la costruzione di interventi formativi modellati sui suoi bisogni. Il P.O.F. rappresenta la massima espressione di tutto questo.

Il Progetto educativo delle scuole che ritroviamo riassunto nel P.O.F. rappresenta quindi l'elemento chiave la cui accettazione o meno orienta la libertà di scelta dell'utenza per quanto riguarda il bacino dell'istruzione ed in quanto tale viene consegnato agli alunni e alle loro famiglie all'atto di iscrizione. In esso noi troviamo impressa da una parte la garanzia della libertà di insegnamento quale principio costituzionale sancito dall'art.33 e considerato come diritto inalienabile di ogni docente ma dall'altra la correlazione di questo con la capacità, riconosciuta ad ogni singola scuola e al suo Collegio dei Docenti di realizzare, in piena autonomia, la propria offerta didattico-pedagogica come una comunità professionale espressione di pluralismo culturale.

La progettazione collegiale del P.O.F. quindi rappresenta il contemperamento tra lo spazio esclusivo del docente e quello che spetta agli insegnamenti scelti dalla scuola in coerenza con gli obiettivi generali definiti dal Ministero.

2.2 Da Preside/Direttore a Dirigente Scolastico

La figura apicale che dirige ogni istituzione scolastica ha naturalmente risentito dei numerosi cambiamenti che, come si è già detto, hanno interessato sia il settore della Pubblica Istruzione nello specifico ma anche in generale della Pubblica Amministrazione; trasformazioni dovute ad un contesto storico, politico, sociale ed economico in continua evoluzione e sempre più complesso. Da questo punto di vista il raggiungimento dell'autonomia scolastica ha rappresentato la conclusione di una grande trasformazione della Pubblica Amministrazione che da struttura centralista e gerarchica è diventata organismo orizzontale e decentrato per cui la figura collocata al vertice della "scuola apparato" il cui compito era quello di adempiere ad obiettivi prefissati a livello centrale, ovvero il Preside nella scuola media o il Direttore Didattico in quella elementare, si è evoluta in quella di Dirigente Scolastico con compiti e responsabilità nuove.

I Presidi prefigurati nella legge Casati erano "*l'occhio vigile dello Stato in su l'uscio della scuola*" e quelli del periodo Gentiliano, come recita una C.M. del 23 maggio 1923 erano coloro che "*rispettano come cosa sacra, con militare devozione, con obbedienza pronta, assoluta e incondizionata la consegna ricevuta*" dal ministro, che essi "*devono far rispettare altrettanto incondizionatamente dagli insegnanti*" [8].

Il primo cambiamento si ebbe con i Decreti Delegati. Il d.p.r. n. 417 del 1974, all'art. 3 prevede per il Capo d'Istituto funzioni nuove di "*promozione e di coordinamento*", oltre naturalmente a quelle che già svolge e che si riconducono al rispetto della normativa e al controllo della legittimità dell'azione

amministrativa. Il contesto organizzativo e strutturale della scuola, in tale periodo è quello verticistico, ma ora egli può promuovere iniziative di innovazione in un contesto relazionale più ampio.

I più grossi cambiamenti si hanno però a partire dagli anni '90 quando l'Italia si adegua ai principi dettati dalla Comunità Europea. Si colloca in questo contesto la Legge 241 sul procedimento amministrativo la quale, mediante l'accesso agli atti, permette la partecipazione del cittadino/utente a tutte le fasi dell'azione amministrativa scardinando quello che fino ad allora aveva permesso l'autoreferenzialità dell'agire pubblico, ovvero il segreto d'ufficio.

Sempre in questo contesto si ha l'affermarsi dei criteri a cui deve attenersi l'attività pubblica: economicità, efficacia, pubblicità. La Pubblica Amministrazione passa da un modello di tipo burocratico ad uno telocratico orientato al raggiungimento di obiettivi con una dirigenza concepita in modo nuovo quale strumento di gestione autonomo e staccato dall'autorità centrale.

Il cammino in questo senso si apre con la Legge 421 del 1992, conosciuta come Riforma Cassese e con il successivo decreto attuativo confluito successivamente nel T.U. sul pubblico impiego, il d. lgs. n. 165 del 2001. Con tale normativa si contrattualizza il rapporto di pubblico impiego, divenendo quindi dominio del diritto privato, e si introduce una nuova figura del dirigente pubblico alla quale vengono affidate funzioni di gestione da attuare attraverso decisioni prese in autonomia.

Tale principio ha trasformato radicalmente il rapporto di gerarchia tra organi di governo e dirigenti pubblici; i primi rimangono titolari delle funzioni politiche di indirizzo ma i secondi godono di nuovi spazi di decisionalità con connotazioni nuove di tipo manageriale. Il dirigente pubblico assume un ruolo strategico nella realizzazione della policy scelta dall'Amministrazione centrale;

egli svolge attività negoziale, è titolare della gestione finanziaria e amministrativa, ha autonomi poteri di spesa e di gestione delle risorse umane.

Il nuovo profilo di manager lo porta ad avere nuove responsabilità legate al raggiungimento dei risultati ed ecco che il dirigente pubblico si trova ad essere equiparato al datore di lavoro privato con la conseguenza che molti dei provvedimenti che adotta perdono la loro natura pubblicistica per assumere quella di atti negoziali di natura privatistica.

La tappa successiva è rappresentata dalla Legge delega 15 marzo 1997 n. 59, conosciuta come Riforma Bassanini la quale, operando una dismissione dei poteri amministrativi centrali a favore delle autonomie locali attua, attraverso forme di decentramento, il principio di sussidiarietà e contestualmente conferisce la qualifica dirigenziale ai Capi di Istituto inquadrandoli nell'area V della Dirigenza pubblica. Nelle norme attuative che ne seguirono si trova delineato il profilo del Dirigente Scolastico sia nei tratti comuni alle altre dirigenze dello Stato, sia nelle caratteristiche specifiche dell'istruzione.

Questa nuova normativa infatti si colloca all'interno di un contesto specifico, quale è quello appunto della scuola dove trovano collocazione altre autonomie, nello specifico il D.S.G.A. e il Consiglio di Istituto e questa cosa richiede una strategia di direzione orientata e attenta alle relazioni, al coinvolgimento delle altre componenti e alla creazione di consensi di tutti i soggetti coinvolti nel servizio scolastico.

2.3 La funzione dirigenziale all'interno dell'autonomia scolastica

Il Dirigente Scolastico si trova quindi ad essere un manager pubblico che gode di ampi poteri ma che a sua volta è collocato in un contesto, quale è quello della scuola, che è dotato a sua volta di autonomia.

La funzione dirigenziale della scuola è stata poi ulteriormente dettagliata nella normativa che, a più riprese, è stata emanata:

- il d.i. n. 44 del 2001, che rappresenta il Regolamento della gestione amministrativa e contabile delle istituzioni scolastiche, indica le prerogative dirigenziali nella programmazione e nell'attuazione della gestione finanziaria attraverso la stesura del Programma Annuale;
- il d. lgs. n. 81 del 2008 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro evidenzia che il Dirigente Scolastico, come conseguenza diretta dell'essere datore di lavoro, deve adottare un efficace modello organizzativo nel quale devono essere definiti i tempi, le modalità, le responsabilità nonché la pianificazione ed il controllo di tutte le operazioni necessarie affinché tale tutela possa in concreto esserci.

L'attività della Pubblica Amministrazione e con essa la Dirigenza pubblica viene ulteriormente disciplinata con la Legge delega n.15 del 4 marzo 2009 e dal suo decreto attuativo n.150 del 27 ottobre 2009, conosciuto come decreto Brunetta che porta verso una maggiore efficienza e qualità del servizio offerto. A tale proposito è però giusto ricordare che l'attuazione di tali norme è stata rallentata a seguito del contenimento della spesa pubblica dovuta alla grave crisi economica che ha investito il nostro paese.

Per aumentare l'efficienza dell'attività della Pubblica Amministrazione il decreto Brunetta interviene sul sistema degli incentivi e su quello delle

responsabilità per quanto riguarda il personale e amplia, per quanto attiene la figura dirigenziale la sfera gestionale aumentandone l'autonomia. Esso inoltre introduce la responsabilità di risultato legata al mancato raggiungimento degli obiettivi che, in alcuni casi più gravi, può portare al mancato rinnovo dell'incarico dirigenziale o addirittura alla rescissione del contratto.

Il Dirigente Scolastico si trova inoltre ad avere, come gli altri dirigenti pubblici, obblighi connessi all'essere datore di lavoro; ha potere di gestire il singolo rapporto, di controllo sul suo adempimento e di applicazione di sanzioni in presenza di violazione; naturalmente tutto questo all'interno dei limiti fissati dalla legge.

La Dirigenza Scolastica però, se vista soltanto alla luce dei nuovi criteri di "management by objectives", viene defraudata di tutto quello che comporta una efficace leadership educativa. A tale proposito è bene ricordare che l'art. 25 del d. lgs. n. 165 del 2001 evidenzia, a proposito della dirigenza scolastica, tratti di specificità riconducibili al contesto educativo imposto al servizio scolastico.

Il Dirigente Scolastico deve infatti assicurare la qualità dei processi formativi, collaborare con il territorio e con le risorse culturali, politiche, sociali ed economiche che esso offre, tutelare sia la libertà di insegnamento sancita dalla Carta Costituzionale che la libertà di scelta educativa operata dalle famiglie. Possiamo quindi considerare la dirigenza scolastica come un sistema complesso composto da 4 dimensioni tra loro fortemente correlate ed interdipendenti: educativa, organizzativa, relazionale e amministrativa ed è soprattutto di quest'ultima che questo lavoro intende parlare [8].

2.4 Il ruolo del D.S.G.A. nell'attività negoziale

Il responsabile dell'attività negoziale è il Dirigente Scolastico, ma un ruolo rilevante è assegnato anche all'altra figura apicale della scuola: il Direttore dei Servizi Generali Amministrativi (D.S.G.A.) a cui la legge assegna, sia competenze proprie in ambito amministrativo e contabile, sia compiti a lui delegati dal Capo di Istituto. Possiamo quindi suddividere tali competenze tra attività necessarie ed ordinarie ed attività eventuali e straordinarie attribuite a tale figura mediante l'istituto della delegazione amministrativa, ovvero ad un atto amministrativo di natura organizzatoria mediante il quale il delegante trasferisce ad un altro organo, il delegato la legittimazione ad adottare atti che rientrano nella sua sfera di competenza. La delegazione amministrativa è ammessa solo nei casi previsti dalla legge e, cosa molto importante, non comporta alcuna perdita di poteri in capo al delegante che conserva quindi la titolarità della competenza delegata [9].

Rientrano quindi nelle attività necessarie ed ordinarie del D.S.G.A., quelle disciplinate dal d.i. n. 44 del 2001 agli artt.17, 31, 32, 34, 35 e 36 e precisamente:

- la gestione dell'attività negoziale connessa al Fondo delle minute spese la quale però, a onore del vero, non costituisce però una novità essendo già stata prevista dall' art. 46 d.i. del 28/05/1975 rubricato "*Istruzioni amministrativo-contabili per i circoli didattici, gli istituti scolastici d'istruzione secondaria ed artistica statali e per i distretti scolastici*";
- l'attività istruttoria dell'attività negoziale. A questo proposito è giusto evidenziare che i contratti conclusi dalla Pubblica Amministrazione sono ad "evidenza pubblica" in quanto riferibili si ad un'azione negoziale dell'Amministrazione compiuta nello stesso modo di quello proprio dei privati, ma alla quale si affianca un'azione amministrativa

pubblicistica volta alla salvaguardia degli interessi pubblici e compiuta nel rispetto dei principi di buona amministrazione, di trasparenza e di pubblicità che devono avere gli atti propedeutici alla conclusione di ogni contratto da essa stipulato. E' in tale tipo di procedimento che il D.S.G.A. assume, di diritto, un rilievo notevole in quanto egli è preposto alla fase istruttoria ed eventualmente, in caso di delega da parte del Dirigente Scolastico, all'esercizio di poteri a lui spettanti;

- il ruolo di ufficiale rogante per la stipula degli atti che prevedono la forma pubblica. Tale compito ha rappresentato un'importante novità per il mondo della scuola, mentre era già noto ad altre Amministrazioni centrali e periferiche ed era svolto ad esempio dai funzionari dei Ministeri e delle Università. La ratio che sta all'origine di "rogare" gli atti che richiedono la forma scritta, in questo caso dal D.S.G.A., è quella che il funzionario che presta funzioni di ufficiale rogante deve essere diverso da quello che firma il contratto che rappresenta, appunto, l'ufficiale stipulante [9]. I compiti dell'ufficiale rogante sono quelli di attribuire pubblica fede all'atto redatto nella così detta "forma pubblica amministrativa". L'ufficiale rogante cioè garantisce la provenienza del documento e delle dichiarazioni in esso contenute che attesta essere avvenute alla sua presenza;

Il D.S.G.A. è incaricato della redazione materiale dei contratti, i quali devono avere per essere validi obbligatoriamente la forma scritta. Egli deve redigere tali atti con molta attenzione per poter garantire l'interesse collettivo che rappresenta l'obiettivo finale della Pubblica Amministrazione; a tal proposito può prevedere clausole specifiche come ad esempio la "clausola risolutiva espressa" di cui all'art. 1456 del C.C. che permette la risoluzione immediata del rapporto contrattuale qualora l'altra parte non adempia secondo le modalità prestabilite. Il D.S.G.A. deve inoltre tenere tutta la documentazione necessaria

relativa al contratto e redigere il certificato di regolare prestazione qualora esso preveda scadenze periodiche.

Il Dirigente Scolastico può delegare il D.S.G.A., mediante apposito atto redatto in forma scritta e contenente in maniera dettagliata l'oggetto che si intende delegare e ai sensi dell'art. 32, c. 2 del d.l. n. 44 del 2001 allo svolgimento di particolari attività negoziali. Egli inoltre essendo anche il responsabile del procedimento di accesso agli atti può, ai sensi del DPR 352/92, art.4, c. 7, designare il D.S.G.A. come responsabile per quanto riguarda l'accesso agli atti inerenti l'attività negoziale. Rientra comunque nei compiti ordinari, indipendentemente dalla delega conferita, che il D.S.G.A., coadiuvato dagli assistenti amministrativi, debba predisporre la modulistica necessaria per tali richieste di accesso, sempre secondo quanto previsto dal d.p.r. n. 352.

3. L'autonomia finanziaria

3.1 L'autonomia finanziaria e contabile nella scuola

Alla luce di quanto esposto fino ad ora possiamo senza dubbio affermare che, a livello normativo, il legislatore nazionale ha creato un'ampia gamma di strumenti operativi che la scuola può utilizzare per realizzare in modo pieno la propria autonomia e quindi per migliorare la propria offerta formativa, ma dobbiamo anche evidenziare che, a fronte di tale impegno non vi è stata una uguale disponibilità in campo finanziario per quanto riguarda le risorse da assegnare ad un settore così importante come è quello dell'istruzione. Alle scuole infatti è stato riconosciuto uno spazio di autonomia finanziaria e contabile troppo piccolo e comunque assolutamente insufficiente e inadatto a supportare le eventuali iniziative che potrebbero essere messe in atto.

La legge n. 59 del 1997, ha necessariamente dovuto disciplinare, insieme all'autonomia funzionale organizzativa e didattica, anche una maggiore autonomia finanziaria, citata nell'art. 21 al c.5 garantendo l'erogazione, da parte dello Stato, di una dotazione finanziaria necessaria a supportare il funzionamento di ogni istituzione scolastica. Tale apporto finanziario si divide in due parti di cui la prima rappresenta un'assegnazione "ordinaria" e certa che viene determinata sulla base di parametri fissi quali l'ampiezza dell'utenza gestita ed è volta all'acquisto di beni e servizi necessari per la normale attività e la seconda, di natura "integrativa" ed eventuale, da assegnare alle scuole che si trovano in difficoltà economiche.

Tali finanziamenti rappresentano le risorse pubbliche, ovvero quelle assegnate direttamente dallo Stato ed utilizzate dalle scuole liberamente in quanto sono senza vincolo di destinazione, come si evince dal d.l. n. 240 del 2000, art. 2, c. 3, se non quello dei fini istituzionali propri della scuola che

sono contenuti nel P.O.F. Le istituzioni scolastiche possono utilizzare tali dotazioni finanziarie sia per spese in conto capitale e quindi per beni durevoli, sia per spese in conto corrente per le quotidiane esigenze gestionali. La destinazione di spesa può, inoltre, essere variata liberamente nel corso dell'anno [10].

Tale normativa ha inoltre permesso la possibilità di ulteriori finanziamenti alle scuole che possono pervenire ad esse sia dallo Stato e che quindi vanno ad integrare la dotazione ordinaria già elargita, che da Enti Locali, Regioni, Associazioni, privati e dalla stessa Unione Europea ma finalizzati al finanziamento di particolari progetti e attività. E' stata inoltre abolita la necessità di autorizzazioni preventive con riguardo a donazioni, eredità o legati, nonché, in base all'art. 21 del d.i. n. 44 del 2001 è stata prevista la possibilità, mediante la creazione di uno specifico progetto, di ricavare proventi dalla vendita di beni e servizi a favore di terzi.

Alla scuola inoltre è stata riconosciuta la possibilità di sfruttare i diritti d'autore sulle opere dell'ingegno prodotte nello svolgimento delle attività formative e di trarre vantaggi economici dalla conclusione di accordi di sponsorizzazione con soggetti pubblici o privati.

Andando ad analizzare nel concreto la problematica dell'autonomia finanziaria delle scuole, senza la quale non è, tra l'altro, possibile parlare in modo serio nemmeno di attività negoziale, vanno evidenziate forti criticità. Per prima cosa va segnalata la assoluta inadeguatezza delle dotazioni, soprattutto quella ordinaria e senza vincolo di destinazione, che lo Stato italiano fornisce alla scuola pubblica, segno questo di politiche sbagliate e di una classe dirigente miope e poco propensa a valorizzare l'istruzione sia di base che universitaria. Siamo parlando di risorse inadeguate soprattutto perché costruite sulla base di parametri quantitativi, quali il numero degli

alunni e quello dei plessi, senza prendere in considerazione il livello qualitativo raggiunto da ogni singola scuola, elemento questo che invece ne rivela la effettiva potenzialità e il reale livello di intraprendenza. I finanziamenti ulteriori concessi alle istituzioni, sia da Enti pubblici che da privati, avendo un loro vincolo in quanto sono finalizzati a specifici progetti e attività, pur essendo molto utili in quanto comunque permettono una crescita dell'offerta formativa, non possono essere utilizzati in maniera libera e autonoma dalla scuola.

Un discorso a parte deve essere inoltre fatto per il reperimento delle risorse derivanti da entrate proprie; le scuole che ricavano proventi dalla vendita di beni prodotti durante l'attività didattica o dallo sfruttamento dei diritti d'autore sono poche e fanno parte, quasi esclusivamente, del secondo ciclo di istruzione ma in nessun caso da tale processo si ricavano importi di grande entità. A questo proposito e non a caso lo stesso d.i. n. 44 del 2001, art. 21 c. 3 stabilisce che, *"qualora i proventi non coprano tutti i costi previsti, il Consiglio di Istituto dispone l'immediata cessazione della vendita di beni e delle attività a favore di terzi"*.

La minore capacità delle scuole di finanziarsi da sole va anche ricondotta all'invadenza delle numerose disposizioni e norme che si trovano all'interno del più volte citato d.i. n. 44 del 2001 la cui ratio, almeno in origine, era quella di dettare "istruzioni generali" ma che, nei fatti si è tradotto in un regolamento molto dettagliato che imbriglia i meccanismi operativi dell'autonomia, anche se il d.p.r. n. 275 del 1999 ha eliminato i controlli preventivi che, fino ad allora, venivano effettuati su atti e provvedimenti emessi dalle istituzioni scolastiche. Ancora una volta ci troviamo di fronte ad una normativa dettagliata e penetrante, calata dall'alto, ed in maniera uniforme su tutte le realtà scolastiche, senza tener conto delle differenze che l'ambiente socio-economico, ad esempio, imprime nelle diverse istituzioni. In tale

normativa, ad esempio, si trova una distribuzione dettagliata delle competenze relative all'attività negoziale tra Dirigente Scolastico e Consiglio di Istituto e una serie di articoli che disciplinano nello specifico, e quindi limitano, i contratti di prestazione d'opera, di sponsorizzazione, di fornitura siti informatici etc.; tale disciplina di dettaglio burocratizza molto l'attività amministrativa e gestionale di una scuola che si è voluta rendere autonoma nelle proprie scelte[11].

3.2 La sentenza della Corte Costituzionale n. 147 del 4 giugno 2012

Lo Stato interviene nel settore della Pubblica Istruzione [1], non solo assegnando risorse monetarie e quindi aumentando o diminuendo il budget relativo al finanziamento annuale ma anche attraverso la legislazione che, soprattutto negli ultimi anni, ha avuto come priorità la razionalizzazione e il contenimento della spesa pubblica a scapito di quello che deve essere considerato un investimento per la società futura in termini di formazione.

Molte volte l'Amministrazione centrale interviene violando quelli che sono i principi previsti dalla Riforma sancita con la legge n. 3 del 18 ottobre 2001 che ha modificato il Titolo V, parte II della Costituzione soprattutto per quello che attiene alla delimitazione delle materie che fanno parte della legislazione esclusiva, e quindi che rientrano nella competenza statale e quella concorrente a cui spetta alle regioni la normativa di dettaglio.

Allo Stato competono, ai sensi dell'art.117, c.2 lettera n) le norme generali sull'istruzione, mentre alle regioni spetta la legislazione di dettaglio; per derimere i conflitti di competenza Stato/Regioni, molte volte la Corte Costituzionale è dovuta intervenire anche per quanto riguarda il settore scolastico e la sua organizzazione.

Con la sentenza n. 147 del 4 giugno 2012 essa si è pronunciata emettendo un giudizio di legittimità costituzionale dei commi 4 e 5 dell'art. 19

della legge 98 del 6 luglio 2011, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria a seguito del ricorso delle regioni Toscana, Emilia Romagna, Liguria, Umbria, Puglia, Basilicata e Sicilia.

Il c.4 della legge sopra citata prevedeva la obbligatorietà, a decorrere dall' a.s. 2011/2012, della creazione dell'Istituto comprensivo come istituzione aggregata di scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado derivante dalla soppressione delle Direzioni Didattiche e delle scuole medie. Tale comma disciplinava anche i parametri, fissati in un numero di 1000 alunni iscritti, necessari per concedere a tali nuove istituzioni l'autonomia e la relativa personalità giuridica, mentre il c.5 fissava i limiti, meno di 600 alunni iscritti, entro cui tale cosa non si poteva concedere e quindi per tali scuole non era prevista la possibilità di avere nemmeno un Dirigente Scolastico titolare ma solo contare su un capo di istituto in reggenza, ovvero in part time con un'altra scuola.

Le regioni ricorrenti, citando precedenti prese di posizione della stessa Corte, come la sentenza n. 200 del 2009, rilevano che tali disposizioni non possono essere considerate norme generali, in quanto non vanno ad incidere su elementi quali i cicli o gli standard minimi dell'istruzione ma rappresentano regole di dettaglio e quindi limitanti l'esercizio della scelta che la Costituzione riserva alle regioni.

L'obbligatorietà della creazione degli istituti comprensivi esclude, di fatto, la possibilità di dare risalto alle diversità e alle potenzialità territoriali ed impone alle regioni stesse di essere titolari solamente di attività esecutive. Senza contare che vietare di attribuire la dirigenza a scuole con un numero specifico di alunni equivale ad escludere le regioni da ogni valutazione.

Questa manovra, che risponde chiaramente a criteri di economicità, ha significato prima di tutto una diminuzione in termini di personale Assistente,

amministrativo ed ausiliario (personale ATA) in quanto le varie segreterie venivano raggruppate in un solo ufficio all'interno dei nuovi istituti aggregati e poi un minor numero di dirigenti scolastici; il tutto in un quadro complessivo di contenimento della spesa pubblica in materia di istruzione.

La stessa Corte che si era pronunciata in precedenza, con diverse sentenze, aveva attribuito alla competenza regionale la programmazione della rete scolastica ed il suo dimensionamento, senza contare il fatto che tale attività era stata prevista, anche a livello di legge ordinaria dall' art. 138 del d. lgs. n. 112 del 1998.

Le regioni ricorrenti inoltre lamentano la mancanza di ogni loro coinvolgimento sulla questione in piena violazione di quello che è il principio di leale collaborazione, previsto dall'art.120 della stessa Costituzione, Parte II Titolo V e il principio di sussidiarietà in senso ascendente dell'art.118. Senza contare che le stesse regioni, ai sensi dell'art. 117 c.3, hanno già emesso provvedimenti legislativi regionali su tali materia.

Sia la creazione degli istituti comprensivi sia la diminuzione della dirigenza, inoltre, pur avendo il chiaro obiettivo di diminuzione della spesa pubblica, non si possono considerare principi fondamentali nella materia concorrente del coordinamento della spesa pubblica in quanto lo Stato può imporre alle regioni vincoli alle politiche di bilancio, ma in tema di disavanzo o per quanto riguarda la spesa corrente ma in questo caso esso lede la sfera di competenza regionale in quanto non permette loro alcuna scelta.

La Regione autonoma Sicilia inoltre, essendo titolare di una potestà normativa primaria per l'istruzione elementare e concorrente per quella media e universitaria precisa che più volte è intervenuta in tale materia con l'emanazione di leggi regionali. Essa quindi ha disciplinato il dimensionamento degli istituti scolastici e fissato le condizioni numeriche necessarie per poter

acquisire l'autonomia per cui in tale caso vi è un conflitto tra leggi nazionali e regionali.

L'Avvocatura di Stato invece sostiene che tali norme incidono sugli standard minimi che le istituzioni devono possedere e quindi devono essere considerate tra quelle disposizioni che definiscono la struttura portante dell'istruzione e quindi devono essere uniformi in tutto il territorio italiano. Viene inoltre rilevato che tali interventi rientrano nella materia del coordinamento della spesa pubblica in quanto determinano evidenti risparmi in termini di spesa che vengono quantificati in 1.130 posti tra Dirigente Scolastico e D.S.G.A.

La Corte evidenzia che, prima della modifica costituzionale in questione, il legislatore nazionale era già intervenuto per normare il riparto di competenze per quanto concerne l'organizzazione della rete scolastica con il d. lgs. n. 112 del 1998 "*conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n.59*" e successivamente con il d.p.r. n. 233 del 1998; quest'ultimo disponeva l'approvazione di un piano regionale di dimensionamento delle istituzioni scolastiche sulla base di piani disposti dalle singole province.

La Corte quindi arriva alla conclusione che, avendo già il legislatore nazionale affidato alle regioni tali competenze, non è plausibile che il legislatore costituzionale si sia mosso nella direzione opposta e dichiara l'illegittimità costituzionale del c. 4 e non fondata la questione di legittimità costituzionale del c. 5, art. 19 del d.l. n. 98 del 2011.

Questa sentenza è un chiaro esempio sul fatto che lo Stato, ed in questo caso il Ministro dell'istruzione, agisce con disposizioni di dettaglio sulla rete scolastica per operare il coordinamento della finanza pubblica.

3.3 La sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 12 gennaio 2005

Lo Stato è intervenuto molte volte, nel settore della pubblica istruzione, anche con quella che, ogni anno, rappresenta l'intervento legislativo principale per il contenimento della spesa pubblica, conosciuta come legge finanziaria.

Con la sentenza n. 37 del 2005 [2] la Corte Costituzionale è appunto stata chiamata a pronunciarsi nel giudizio di legittimità dell'art 35 della legge n.289 del 27 dicembre 2002, legge finanziaria 2003 "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*". L'intervento della Corte è stato richiesto dalla Regione Emilia Romagna su molte delle disposizioni di tale legge, ma nello specifico di questa sentenza viene impugnato l'art. 35 "*Misure di razionalizzazione in materia di organizzazione scolastica*". Essa denuncia un'invasione, da parte dello Stato in quella che è la competenza legislativa concorrente nel campo dell'istruzione che l'art. 117, c. 3 riconosce alle regioni. La Regione Emilia Romagna avanza, entrando ancora di più nello specifico, censure per quanto riguarda il c. 2 ed il c.1 di tale articolo.

Con il c.2 il legislatore nazionale ha disposto che il Ministro dell'istruzione e quello dell'economia e delle finanze devono fissare criteri e parametri per ridefinire, riducendo del 6% nell' a.s. 2002/2003 e nei successivi 2 anni del 2%, la dotazione organica dei collaboratori scolastici.

Con il comma 1 invece viene rivisto, anche qui in senso negativo il numero dei docenti andando ad agire su quelle cattedre con orario inferiore all'orario obbligatorio che ora, debbono essere riportate alle 18 ore settimanali, con la conseguente diminuzione del numero di docenti in organico per ogni istituzione scolastica.

La Regione Emilia Romagna denuncia la violazione, da parte dello Stato dell'art. 117, terzo comma, e degli art. 3 e 97 della Costituzione in quanto tali scelte hanno avuto come unico obiettivo la diminuzione della spesa pubblica

senza prendere in considerazione quello che è il fine ultimo della scuola ovvero quello di assicurare la formazione degli studenti. Essa inoltre, per quanto riguarda il c.1 denuncia la violazione della potestà legislativa concorrente per quanto riguarda la determinazione del livello scolastico e la limitazione alla stessa autonomia scolastica. Essa fa riferimento ad una precedente sentenza della stessa Corte , la n.13 del 2004 con la quale viene definito l'ambito legislativo dello Stato che è quello di fissare i principi entro i quali la regione può fare legislazione di dettaglio.

Lo Stato in questo caso non ha nemmeno previsto forme di collaborazione con le regioni e, facendosi scudo del fatto che occorre razionalizzare la spesa pubblica, ha fatto un intervento unilaterale ledendo i principi di collaborazione e di proporzionalità; esso cioè prevedendo un taglio generalizzato alle dotazioni organiche non ha dimostrato di considerare le singole realtà territoriali che, nel caso specifico della Regione Emilia Romagna e negli anni scolastici considerati nella legge, prevedono tra l'altro un aumento della popolazione scolastica.

L'Avvocatura dello Stato non rileva, invece, alcuna violazione della competenza regionale in quanto tali misure rientrano in quello che è l'ordinamento e la normale razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa dello Stato. Essa non rileva neppure la violazione degli articoli costituzionali 3 e 97 e indica l'inaammissibilità della questione anche per quanto riguarda la lesione dell'autonomia scolastica.

Per quanto riguarda nello specifico il c. 1, si tratterebbe di una uniforme conformazione dell'orario di cattedra uguale in tutto il territorio nazionale mentre, per quanto attiene il c. 2 tale manovra rientra nella esigenza di razionalizzazione di settori specifici, anche sulla base del contenimento della spesa pubblica, ma che tutto questo rientra nella competenza esclusiva che

l'art. 117, comma 2, lettera g) "*ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli Enti pubblici nazionali*" attribuisce allo Stato.

La Corte analizza per prima cosa l'impugnazione che la Regione Emilia Romagna ha fatto riguardo tutto l'art.35 che si compone di 9 commi e che riguarda ambiti diversi ed eterogenei del settore pubblica istruzione: l'orario scolastico, gli organici e le mansioni dei collaboratori scolastici, i compiti del personale Amministrativo, Tecnico e Ausiliario, l'inidoneità al servizio di tutto il personale, l'integrazione scolastica di soggetti portatori di handicap. La Corte dichiara inammissibile, perché così formulata non raggiunge il livello di specificità richiesto per le decisioni di merito, tale questione.

Successivamente la Corte dopo aver ricostruito le tappe storiche che hanno portato all' unificazione del ruolo dei collaboratori scolastici con il d.p.r. 420 del 21 maggio 1974 evidenzia che oggi tale personale essendo alle dipendente dello Stato è inquadrato, ai sensi del Contratto Collettivo Nazionale del comparto scuola come personale ausiliario nel profilo di area A; tale cosa giustifica l'intervento in questione all'interno della materia di legislazione esclusiva dell'ordinamento e dell'organizzazione dello Stato. Anche per quanto riguarda il c. 1 la Corte non rileva alcuna violazione nella competenza regionale in quanto esso disciplina le modalità di riconduzione dell'orario di insegnamento a quello obbligatorio di servizio dei docenti sul territorio nazionale a cui tutte le istituzioni scolastiche devono attenersi, senza che di fatto venga lesa la loro autonomia.

La Corte quindi dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale per entrambi i c. 2 e 1 dell'art. 35 della legge finanziaria 2003.

Alla luce di tali provvedimenti, che intervengono sulle risorse della scuola, risulta difficile elaborare una vera e propria politica di programmazione e di organizzazione della vita scolastica in senso autonomistico e utilizzando

una efficace attività negoziale. Quello che risulta evidente è che non vi è la volontà politica di salvaguardare, né le risorse da assegnare né tutti quei fattori che necessariamente incidono sulla vita di ogni scuola.

3.4 Le risorse di un Istituto Comprensivo

A tale proposito è interessante analizzare le risorse che sono arrivate all'istituto dove io lavoro [12]. Si tratta dell'Istituto Comprensivo, ad indirizzo musicale, "Liana Strenta Tongiorgi" formato da 4 scuole dell'infanzia, 2 scuole elementari di cui una effettua il tempo pieno e 1 scuola secondaria di primo grado per un totale di alunni che, al 31/12/2013 era di 1002; il Dirigente Scolastico coordina un corpo docenti composto da 100 unità ed il D.S.G.A. gestisce il personale A.T.A., assistente, tecnico e ausiliario, composto da 5 assistenti amministrativi e 19 collaboratori scolastici.

Da un'analisi dettagliata delle Entrate che sono pervenute alla scuola nel corso dell'anno finanziario 2013, ricavate dalla Relazione finale al conto consuntivo è stato creato un grafico a torta che mostra chiaramente l'entità delle risorse pervenute:

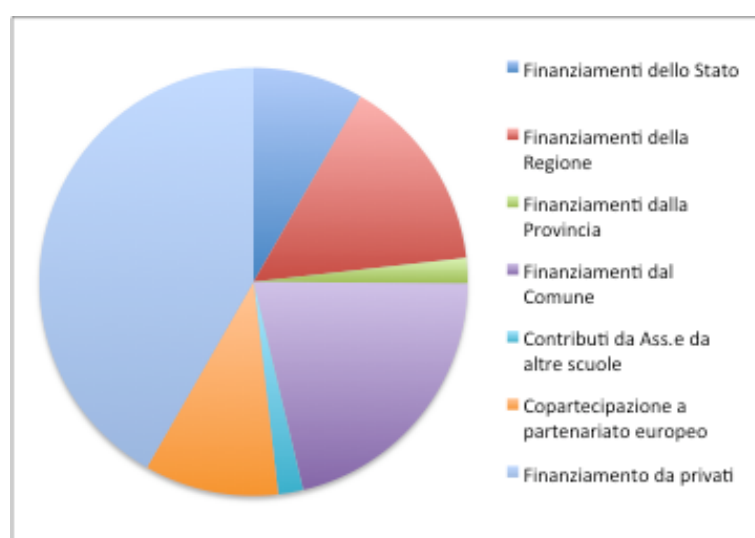


Figura 1 - Un esempio di assegnazione risorse per un Istituto Comprensivo per l'anno 2013

La distribuzione delle risorse all'interno del grafico è, come si può vedere, molto chiara; ad integrazione di tale quadro, però si possono fornire dei dati numerici:

- La dotazione ordinaria elargita dallo Stato senza vincolo di destinazione è stata di €6.861,33, integrata più volte nel corso dell'anno, con ulteriori €9.587,04 destinati a spese specifiche (visite fiscali da effettuare ai propri dipendenti, incremento dell'attività formativa e in materia di sicurezza, funzionamento amministrativo/didattico, attrezzature e/o sussidi didattici per alunni con disabilità). Il totale di tali introiti è stato di €16.448,37).
- La Regione Toscana ha finanziato iniziative specifiche a cui la nostra scuola ha aderito stipulando convenzioni o accordi di rete. La Regione ha inoltre stipulato, con il nostro istituto e con alcuni altri una convenzione con la quale ha assegnato dei contributi per la istituzione di sezioni aggregate alla scuola dell'infanzia per l'intero a.s. 2012/2013; essa quindi ha provveduto, con un importo che nel solo anno 2013 è stato di €14.416,26, al funzionamento di una nuova sezione di scuola dell'infanzia mediante la copertura finanziaria della retribuzione della docente (Progetto "Pegaso"). Il totale degli introiti regionali è stato quindi di €29.316,26.
- La Provincia di Pisa e quella di Pistoia hanno contribuito per €3.780,00.
- Il Comune di Pisa ha contribuito con €41.680,99 per cofinanziare il Progetto regionale Pegaso con un piccolo importo destinato al solo acquisto di materiale, per il rimborso dei registri scolastici e per Progetti vari.

- L'Istituto Comprensivo "Tongiorgi" è scuola capofila del Progetto in rete "Una rete per la musica", a cui hanno aderito altre istituzioni scolastiche di Pisa le quali vi hanno contribuito per €1.800,00 e l'Associazione Musicale Toscana ha dato un contributo per le attività musicali per €400,00.
- I genitori degli alunni hanno contribuito per €79.757,61 per finanziare il laboratorio di musica che viene svolto nei locali della scuola in orario extra-scolastico, per vari progetti promossi dalle singole scuole e, mediante piccole somme elargite a titolo volontario, per garantire un miglior funzionamento amministrativo e didattico.
- Infine il nostro istituto partecipa al Progetto "Comenius", un partenariato europeo che a partire dal prossimo anno scolastico si identificherà nel grosso Progetto europeo "Erasmus" che abbraccia tutta la scuola compresa l'Università; per esso le nostre scuole, a fronte di rimborso spese per incontri congiunti tra scuole di diversi paesi facenti parte la Comunità Europea , hanno ricevuto la somma di €20.000,00. Tale finanziamento è pervenuto nell'anno 2012, ma, essendo stato utilizzato nel 2013 è stato considerato in tale grafico.

4. L'attività negoziale

4.1 La “dimensione amministrativa” nella funzione dirigenziale

Il Dirigente Scolastico emette atti e provvedimenti ed esercita attività di funzione pubblica ai sensi di norme e regole dettate sia dal diritto pubblico che da quello privato. La "dimensione amministrativa" all'interno della funzione dirigenziale, aumentata molto a seguito dell'attribuzione dell'autonomia alle istituzioni scolastiche e quindi con il passaggio ad esse di una parte consistente di compiti prima di competenza dell'Amministrazione centrale, è diventata sempre più complessa [8]. Ai sensi dell'art. 25, c. 2 del d. lgs. n. 165 del 2001 "*il Dirigente Scolastico assicura la gestione unitaria dell'istituzione, ne ha la legale rappresentanza ...*", ai sensi del c. 4 "*Nell'ambito delle funzioni attribuite alle istituzioni scolastiche, spetta al Dirigente l'adozione dei provvedimenti di gestione delle risorse e del personale*" e ai sensi l'art. 32 del d.l. n. 44 del 2001 il Dirigente Scolastico è titolare dell'attività negoziale.

In qualità di responsabile legale e di datore di lavoro della propria scuola, il dirigente scolastico svolge funzioni pubbliche che si esplicano attraverso attività di diritto pubblico e attività di diritto privato ed esse devono essere svolte nel rispetto del principio di legalità e dei criteri di responsabilità, buon andamento e imparzialità così come è stabilito dalla Carta Costituzionale e dalla normativa europea.

Per quanto riguarda l'attività di diritto pubblico (*iure imperii*) egli emette provvedimenti quali gli atti di indirizzo, di pianificazione, le attestazioni, i nulla osta, le certificazioni, i decreti, le concessioni; stiamo parlando di atti che egli compie in quanto titolare di potere autoritativo.

Per quanto riguarda invece l'attività di diritto privato (*iure gestionis*) egli compie atti non autoritativi ma bilaterali come accordi, contratti, convenzioni

etc. Tali atti di natura privatistica sono regolati dalle norme del diritto privato (accordi di rete e convenzioni) e sono stati introdotti dall'art.7 del DPR 275/99 per realizzare le attività programmate nel P.O.F.

Il dirigente scolastico inoltre deve rispettare i criteri di efficienza, efficacia ed economicità previsti dal d. lgs. n. 165 del 2001 e tutta la sua attività deve essere ispirata ai principi guida a cui deve attenersi chi svolge funzioni pubbliche ovvero la trasparenza e la semplificazione così come previsto dalla legge 241/90.

4.2 L'attività negoziale nella scuola

Molto importante è l'analisi degli artt. 4 e 18 del d. lgs. n. 165 del 2001 i quali sanciscono la separazione, all'interno della Pubblica Amministrazione, dei compiti legati alla direzione politica da quelli della direzione amministrativa.

Tale principio, se rapportato alla realtà delle istituzioni scolastiche, porta alla identificazione dell'organo di governo, al quale viene riconosciuto il potere di fornire i criteri e gli indirizzi su cui poter costruire il P.O.F., ovvero il Consiglio di Istituto da quello di direzione identificato nel Dirigente Scolastico al quale viene attribuita la competenza sulla gestione della spesa, sull'organizzazione e la responsabilità dell'azione amministrativa che viene valutata sulla base dei risultati ottenuti.

Il Dirigente Scolastico però, pur avendo la titolarità dell'attività negoziale deve tener conto della complessità dell'ambiente in cui si trova ad operare; la scuola infatti rappresenta il luogo dove si intersecano relazioni sia fra soggetti interni, i quali a loro volta rappresentano differenti gradi di

autonomia decisionale, sia con l'ambiente esterno rappresentato da gruppi, enti o associazioni.

Cosa significa quindi negoziare all'interno delle istituzioni scolastiche? L'attività negoziale rappresenta un modo di accordarsi quando le due parti in gioco si trovano nell'impossibilità di prendere decisioni unilaterali e quando, da tale rapporto deriva un vantaggio per entrambe.

Come abbiamo già detto la scuola è un ente complesso in cui anche la negoziazione assume caratteristiche particolari; prima fra tutte il fatto che ci troviamo di fronte ad un soggetto collettivo in cui convivono vari attori, siano essi individui o gruppi, e questo fa sì che il tradizionale approccio dualista alla negoziazione non sia esaustivo. A tale proposito è utile evidenziare le competenze che il Consiglio di Istituto, organo collegiale molto importante, ha nel contesto dell'attività negoziale. Esso infatti può, ai sensi dell'art.33, c. 1 del d.l. n. 44 del 2001 deliberare preventivamente su tale attività, ai sensi del c. 2 dettare i criteri e i limiti dell'attività negoziale posta in essere dal Dirigente Scolastico e secondo quanto detto negli artt. 34 e 35, fissare i limiti di spesa delle attività di contrattazione che il capo di istituto può fare in autonomia (€2.000,00 o importi superiori).

Non dobbiamo quindi perdere di vista il concetto che ogni istituzione scolastica rappresenta un insieme unico, anche se formato da tanti elementi distinti, e che tutte le attività che vi si svolgono devono avere uno stesso obiettivo e devono essere fatte seguendo una logica di cooperazione, coesione, condivisione.

Ogni singola istituzione scolastica quindi deve saper unificare interessi, risorse, strumenti, investimenti per il raggiungimento degli obiettivi istituzionali [13].

Le istituzioni scolastiche possono esercitare le seguenti capacità:

- capacità negoziale che consiste nella possibilità di stipulare direttamente contratti con terzi;
- capacità di ricevere direttamente atti di liberalità, eredità e legati;
- capacità di legittimazione processuale.

Esse cioè possono agire verso terzi come se fossero soggetti privati portatori di diritti soggettivi.

4.3 L'attività negoziale della scuola e il territorio

Il D.P.R 275/99, all'art.1, c. 2 permette alla scuola di espletare la propria attività contrattuale, che di fatto concretizza la sua attività negoziale, attraverso la conclusione di un'ampia gamma di contratti pubblici e privati al fine di perseguire gli interessi ad essa affidati dall'ordinamento nazionale.

Gli strumenti negoziali che la scuola autonoma può usare sono molti; tra di essi i più importanti sono l'Accordo di programma, l'Accordo di rete, la Convenzione, l'Intesa etc. che rappresentano strumenti di concertazione dell'azione amministrativa. Tali poteri negoziali costituiscono, per le istituzioni scolastiche, una buona opportunità per poter mettere in atto i principi teorizzati dalla norma sul decentramento all'origine della riforma sull'autonomia scolastica [14].

Naturalmente la capacità negoziale delle scuole, che fanno parte della Pubblica Amministrazione deve necessariamente ispirarsi, prima di tutto, a principi etici, di morale e di responsabilità e può essere rivolta ad Enti sociali, culturali etc. determinando un grande sviluppo reciproco.

La scuola può essere quindi vista da tali Enti come una risorsa, come un soggetto attivo capace di avanzare proposte con una propria identità

istituzionale e di contrattazione che trova la sua giusta protezione giuridica nell'atto negoziale.

Mediante l'utilizzo dell'Accordo di programma, ad esempio, si può avere l'associazione di una pluralità di soggetti pubblici e privati, i quali agiscono in modo coordinato, unendo risorse e competenze, per la realizzazione di determinati servizi o interventi.

Le istituzioni scolastiche possono promuovere o aderire ad Accordi di programma in virtù della loro personalità giuridica per la gestione di specifiche attività legate all'istruzione, alla formazione, all'orientamento o a progetti specifici.

L'accordo di programma, giuridicamente, si qualifica come contratto di diritto pubblico e la sua disciplina è contenuta all'interno della Legge 241/90 sul procedimento amministrativo.

Le scuole inoltre possono aderire o promuovere Accordi di rete per svolgere attività didattiche, di ricerca, ma anche di amministrazione e di contabilità, di acquisto beni o servizi con altre scuole. Tale forma associativa tra autonomie funzionali è prevista e disciplinata sia dal d.p.r. n. 275 del 1999 all'art. 7, sia dal d.i. n. 44 del 2001 all'art. 56 [14].

Tali accordi sono stipulati dai Dirigenti Scolastici delle rispettive scuole previa deliberazione del Consiglio di Istituto e, qualora le attività previste abbiano come oggetto la didattica o la ricerca, del Collegio dei Docenti. L'accordo stesso può inoltre prevedere lo scambio, anche se temporaneo di docenti purché abbiano lo stesso stato giuridico.

L'accordo prevede la quantificazione reciproca dei mezzi finanziari e delle risorse di personale che si intende mettere a disposizione della rete e, una volta individuate le scuole aderenti se ne sceglie una con funzioni di capo fila

con responsabilità di gestione che richiedono buone capacità a livello organizzativo e competenze amministrative e contabili notevoli. Gli Accordi restano aperti per una eventuale adesione di altre scuole.

Le istituzioni scolastiche possono inoltre stipulare convenzioni con Università, Enti o Associazioni sempre però con i limiti dell'obiettivo finale che deve essere il perseguimento di quanto previsto all'interno del P.O.F.

Il ricorso a tali strumenti di concertazione, che consentono una miglior razionalizzazione del lavoro sia didattico che amministrativo tra le varie istituzioni e contestualmente un miglior utilizzo delle risorse umane a disposizione, è stato sempre maggiore a partire dall'avvento della riforma. L'autonomia infatti ha significato un costante accrescimento di incombenze, in termini lavorativi da una parte e dall'altra il succedersi di interventi legislativi volti, in nome del risparmio, alla diminuzione degli organici.

La costituzione della rete tra scuole deve avvenire necessariamente per scritto, come del resto tutti gli atti relativi all'attività negoziale della Pubblica Amministrazione e deve essere preceduta dalla delibera del Consiglio di Istituto, che in tale caso quindi, vista la rilevanza della materia, non si limita a determinarne le norme, ma prende posizione.

5. Il Regolamento di Istituto per l'attività negoziale

5.1 L'ambito di riferimento dell'attività negoziale

Il Titolo II del d. lgs. n. 163 del 2006 agli artt. che vanno dal n.121 al n.125 disciplina quei contratti pubblici che, sulla base del loro importo, non sono di interesse comunitario in quanto si collocano al di sotto della "soglia comunitaria". Ad essi però vengono comunque applicate, in quanto non derogate, le disposizioni della parte I "*principi e disposizioni comuni*", IV "*contenzioso*", V "*coordinamento, transitorie e abrogazione*" nonché della II "*contratti di appalti nei settori ordinari*" ma non gli obblighi di pubblicità e di comunicazione in ambito sovranazionale anche se, tali atti, devono essere pubblicati sul profilo del committente e sui siti informatici delle stazioni appaltanti che altro non sono che le Amministrazioni Aggiudicatrici dei contratti di appalto pubblico.

Quando si parla di “Amministrazioni aggiudicatrici”, come lo stesso Codice dei Contratti, all’art. 3, c. 25 ci specifica, ci si riferisce alle Amministrazioni dello Stato, agli Enti pubblici territoriali, agli Enti pubblici non economici e agli Organismi di diritto pubblico in genere; questi ultimi, a loro volta, sono tutti quegli Enti istituiti per soddisfare interessi generali, che possiedono personalità giuridica e la cui attività sia finanziata in modo maggioritario o controllata direttamente dallo Stato o dagli Enti pubblici.

L'art.125 disciplina i lavori, servizi e forniture in economia e al c. 10 specifica che la loro acquisizione è ammessa in relazione all'oggetto e ai limiti di importo delle singole voci di spesa preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante con riguardo alle proprie specifiche esigenze.

Ogni Istituzione Scolastica quindi è tenuta ad elaborare un provvedimento, che possiede la natura di atto interno regolamentare, con il

quale viene individuato l'oggetto e l'importo delle singole prestazioni in modo da garantire il pieno rispetto della normativa in vigore. Tale atto, che si identifica come "Regolamento di Istituto per l'attività negoziale" contiene i criteri e le linee guida adottati di concerto dal Consiglio di Istituto e dal Dirigente Scolastico sulla base delle quali si svilupperà l'attività negoziale di quella scuola. L'ordinamento riconoscendo alla figura del Dirigente Scolastico la rappresentanza giuridica della scuola gli affida anche la titolarità di tale complessa attività.

Stiamo parlando di un documento fondamentale attraverso cui ogni istituzione scolastica, muovendosi naturalmente all'interno e nel rispetto della legge, mostra e nello stesso tempo disciplina i suoi rapporti negoziali con il contesto esterno con il quale si relaziona.

Tale provvedimento deve essere espressamente deliberato dal Consiglio di Istituto e solo dopo può essere allegato e quindi diventa parte integrante del documento generale che regola tutta l'attività della scuola che è il Regolamento di Istituto.

Nei primi articoli del Regolamento per l'attività negoziale troviamo, oltre alla complessa normativa di riferimento compresa quella di derivazione europea, la delimitazione dell'ambito all'interno del quale si può dispiegare tale attività, la quale, come è già stato detto nei capitoli precedenti, se calata in tale contesto, presenta delle peculiarità proprie dovute al fatto che ogni istituzione scolastica è un ente pubblico collettivo nel quale convivono diversi soggetti, ognuno dei quali possiede un ambito di autonomia decisionale proprio.

Il Dirigente Scolastico quindi può svolgere attività negoziale ma deve necessariamente rispettare da una parte i criteri stabiliti dal Consiglio di Istituto e dall'altra gli interessi ed i fini della istituzione elencati nel Piano dell'Offerta Formativa.

Egli inoltre, come ogni Dirigente della Pubblica Amministrazione, è tenuto a svolgere tale attività nel rispetto dei principi di efficienza, trasparenza ed economicità stabiliti dalla norma e a motivare, con forma scritta, ogni sua scelta; è tenuto inoltre ad informare periodicamente tale organo e a garantire l'accesso agli atti sull'attività negoziale.

Il Consiglio di Istituto inoltre delibera, e quindi concede preventiva autorizzazione al Dirigente Scolastico, su determinati atti, espressamente elencati nel d.i. n. 44 del 2001 all'art.33, quali l'accettazione o la rinuncia di legati, eredità e donazioni, l'accensione di mutui etc.

Nel regolamento si indica, come da norma, la figura del D.S.G.A. quale titolare dell'istruttoria e del procedimento amministrativo, responsabile della predisposizione e della tenuta degli atti relativi all'attività negoziale esercitata dal Dirigente Scolastico e come colui che cura la pubblicazione all'albo e sul sito web dell'istituto, secondo quanto previsto dal d. lgs. n. 33 del 2013, l'elenco dei contratti stipulati, nel rispetto della normativa sulla privacy.

5.2 La tenuta del Fondo per le minute spese

Nel Regolamento per l'attività negoziale delle istituzioni scolastiche troviamo anche un capitolo dedicato alla tenuta del Fondo per le minute spese la cui gestione rappresenta uno dei pochi ambiti in cui esse possono effettuare libere scelte [15].

Una delle regole della Pubblica Amministrazione è quella secondo cui è fatto divieto alle persone fisiche preposte alla gestione finanziaria di ogni istituzione, di maneggiare denaro liquido.

La deroga a tale enunciato la troviamo nell'art. 17 del d.i. n. 44 del 2001 che indica nella figura del D.S.G.A. il responsabile della tenuta del Fondo per

le minute spese; ad esso la norma permette di disporre di una quantità, anche se piccola, di denaro liquido per il pagamento di spese di modesta entità.

L'art. 32 del sopra citato d.i. inoltre, al c.2 affida espressamente al D.S.G.A. la titolarità negoziale relativa a tale Fondo con il quale egli può far fronte, mediante pagamento in contanti, alle spese di importo modesto per le quali può non essere emessa regolare fattura. La giustificazione di tali spese, che devono comunque avere come oggetto l'attività scolastica o il funzionamento didattico può avvenire infatti anche tramite scontrino o semplice documentazione da cui risulti l'importo dovuto e dove deve essere specificato il tipo di bene acquistato.

Il D.S.G.A. in questo caso, avendo la possibilità di maneggiare denaro in contanti, è soggetto alle norme sulla responsabilità contabile e può essere considerato quindi, per quanto riguarda tali somme un agente contabile. In caso di ammanco di somme il egli è obbligato personalmente al suo reintegro ma, ai sensi della deliberazione della Corte dei Conti n.94 del 14/02/1986, non è soggetto all'obbligo di rendere conto giudiziale alla stessa Corte.

La misura dell'anticipazione del Fondo per le minute spese è stabilita dal Consiglio di Istituto, in sede di approvazione del Programma Annuale; quest'ultimo rappresenta il documento contabile dell'istituzione scolastica.

La motivazione che sta dietro a tale atto è, come nel caso della fissazione del limite di spesa per gli acquisti di beni e servizi che viene deliberata sempre da tale Organo per il dirigente scolastico, quella di rendere più snella l'attività amministrativa della scuola, pur obbligando il D.S.G.A. alla rendicontazione obbligatoria di tutte le spese che verranno registrate in ordine cronologico nel Registro delle minute spese e alla motivazione degli acquisti sostenuti. Comunque, per quanto attiene alla misura della somma anticipata è buona norma non arrivare alla previsione di grosse quantità per

diversi motivi, primo fra tutti il fatto che tale Fondo può essere, nel corso dell'esercizio finanziario, rinnovato più volte e poi perché si tratta di denaro liquido.

Tali attività comunque rientrano a pieno titolo nell'attività negoziale in quanto sono, a tutti gli effetti, spese dell'istituzione scolastica che devono trovare adeguata collocazione nel bilancio in relazione alla loro natura mediante l'imputazione delle stesse alle varie voci di pertinenza.

L'anticipazione del denaro contante avviene mediante l'emissione di un apposito mandato in conto partite di giro a favore del D.S.G.A. che lo riscuote entrando in possesso della somma deliberata; entro la chiusura dello stesso esercizio finanziario il D.S.G.A. dovrà restituire la somma non spesa mediante versamento di questa all'Istituto cassiere.

5.3 I contratti di prestazione d'opera

All'interno del Regolamento per l'attività negoziale troviamo disciplinato un ambito molto importante che è quello che prevede l'utilizzo, da parte delle istituzioni scolastiche, di professionalità esterne reperibili sul territorio che il più delle volte hanno caratteristiche particolari e che possono far parte, per fare un esempio, del mondo dello spettacolo, del teatro, della musica. Tali figure, coadiuvando gli insegnanti, permettono la realizzazione di progetti molto importanti.

Il Dirigente Scolastico, per poter allargare la propria offerta formativa deve poter realizzare nel miglior modo possibile i progetti inseriti nel P.O.F., ma per far questo può aver bisogno di soggetti con specifiche competenze o con professionalità particolari. Egli ad inizio anno scolastico quindi emana una circolare interna con la quale comunica le sue esigenze e chiede al corpo docente la presenza di tali competenze e soprattutto la disponibilità a poter svolgere incarichi al di fuori del proprio orario curricolare.

Una volta verificato che tali competenze non sono presenti tra il personale della propria scuola può fare una verifica ulteriore in altre istituzioni scolastiche. Qualora però la sua ricerca abbia avuto esito negativo egli può, in piena autonomia negoziale, stipulare contratti di prestazione d'opera, o contratti a progetto, con personale estraneo all'amministrazione che sarà chiamato a svolgere attività di lavoro autonomo occasionale non rientrante nella professione abitualmente esercitata.

I presupposti ed i limiti per le pubbliche amministrazioni, e quindi anche per le istituzioni scolastiche, circa il conferimento di incarichi esterni non si trovano all'interno del Codice dei Contratti in quanto tale tipologia non rientra in quella degli appalti, ma li possiamo trovare nell'art.7, comma 6 del d. lgs. n. 165 del 2001 secondo il quale il Dirigente Scolastico può conferire incarichi individuali mediante la stipula di contratti di natura occasionale o coordinata e continuativa con soggetti di comprovata specializzazione.

Il d.i. n. 44 del 2001, limitando l'attività negoziale e subordinandola ai fini istituzionali della scuola, ci dice che il Dirigente può stipulare questi tipi di contratti ma solo per particolari attività e insegnamenti necessari a garantire l'arricchimento dell'offerta formativa o la realizzazione di specifici programmi di ricerca e di sperimentazione.

Il Consiglio di Istituto di concerto con il dirigente scolastico, sentito il collegio dei docenti e sulla base delle proprie competenze, inserisce e disciplina nel Regolamento di istituto per le attività negoziali i criteri con cui deve essere gestito l'intero procedimento e il limite massimo, in termini di compenso.

Tali prestazioni inoltre trovano la giustificazione nel fatto di essere altamente qualificate; per il loro svolgimento è prevista la laurea dalla quale si può prescindere solo nei casi in cui venga richiesta una collaborazione a

professionisti iscritti ad albo professionale o a soggetti in ambito artistico o dello spettacolo. Soprattutto nei casi in cui non è prevista la laurea, è necessario accertare l'esperienza acquisita in ambito lavorativo e progettuale individuando dei parametri sostanziali contenenti criteri guida al fine di poter fare una comparazione dei vari curricula che possono pervenire alla scuola nel rispetto della trasparenza, della imparzialità e soprattutto della meritocrazia.

Tali incarichi devono durare per un periodo di tempo limitato e, come per le altre tipologie di contratti, anche per le prestazioni d'opera occasionali non è previsto il rinnovo, se non per il tempo necessario al completamento del progetto, ma solo per ritardi non imputabili al collaboratore.

La legge per tali affidamenti prescrive l'esistenza di procedure comparative rese pubbliche nel rispetto di trasparenza e pubblicità mentre lascia libere le scuole, che in questo caso possono compiere scelte di autonomia gestionale, di utilizzare i criteri che ritengono più idonei purché non discriminatori.

La circolare n.2 del 2008, diramata dalla Funzione Pubblica inoltre precisa che per la natura di tali prestazioni, che si ribadisce ulteriormente devono essere occasionali, ovvero che si esauriscono in una sola prestazione, che sono caratterizzate da un rapporto *intuitu personae* e che comportano una spesa equiparabile ad un rimborso spese, caso questo che si può verificare per una docenza ad un convegno, non è necessario l'uso di procedure comparative fermo restando il rispetto dei criteri fissati.

Il d. lgs. n. 33 del 2013 "*riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*", conosciuto come Decreto Trasparenza, prevede che le Pubbliche Amministrazioni pubblichino sul proprio sito alcuni elementi di tali

contratti, quali gli estremi dell'atto, l'oggetto dell'incarico e il compenso percepito.

La scuola inoltre, con cadenza semestrale, è tenuta a comunicare tutti i dati dei suoi prestatori d'opera occasionale all' Anagrafe delle Prestazioni.

5.4 Esempi di Regolamenti per le attività negoziali delle scuole

Attraverso una ricognizione tra i portali web istituzionali delle scuole italiane è possibile prendere visione dei vari Regolamenti per l'attività negoziale e rendersi subito conto che solo apparentemente essi sono uguali tra di loro; questo elemento conferma ancora una volta la specificità dell'ambiente scolastico.

Dopo una parte che è per tutti uguale e che si concretizza nella disciplina degli acquisti di beni e servizi, dettagliata in maniera molto precisa dalla normativa nazionale ed europea, ogni scuola personalizza il proprio Regolamento prendendo in considerazione uno o più aspetti specifici che regola in maniera molto precisa. Questi aspetti sono quelli che la singola scuola ritiene importanti e necessari per poter realizzare la sue politiche e che quindi vuole evidenziare in maniera appropriata. Tale regolamentazione è importante perché è quella che tutela i suoi interessi e che disciplina le relazioni con l'ambiente esterno di sua competenza.

Il Regolamento per l'attività negoziale dell'Istituto comprensivo di Pellezzano, ad esempio, [19] indica in maniera dettagliata l'utilizzo delle strutture scolastiche da parte di terzi. Ogni istituzione scolastica può concedere in uso temporaneo i locali ad Associazioni, Enti, o gruppi organizzati che perseguono attività di promozione culturale, sociale o civile. Essa utilizza lo strumento giuridico della convenzione con la quale regola diritti e doveri di tale concessione, anche se deve avere il preventivo assenso

dell'Ente comunale che è, nella maggior parte dei casi, il proprietario di tali locali.

Con tale Regolamento la scuola ha la possibilità di scegliere i criteri e i parametri per valutare se le attività che verranno svolte nei suoi locali, siano o meno attinenti alle progettualità della propria offerta formativa. In questo modo la scuola "autonoma" ha modo di porsi come risorsa per il territorio di propria competenza ed essere a sua volta centro di promozione culturale, sociale e civile, secondo quanto si evince dal d.lgs. n.297 del 1994, art. 96 rubricato *“uso delle attrezzature delle scuole per attività diverse da quelle scolastiche”*

Sempre in tale Regolamento troviamo dettagliata la modalità di stipula dei contratti di sponsorizzazione che rappresentano un buon esempio di co-finanziamento, previsto tra l'altro dallo stesso d.l. n. 44 del 2001, messo in atto dalla scuola con l'obiettivo di integrare le proprie risorse finanziarie sulla base di progetti presenti nel P.O.F. a cui possono essere interessati enti o aziende del territorio a scopo pubblicitario.

L'Istituto Tecnico Tecnologico "Eugenio Barsanti" [20] invece puntualizza altri elementi ritenuti importanti per la propria realtà scolastica; si tratta di un istituto secondario superiore con studenti adolescenti per cui l'elemento di loro interesse è quello che implica la regolazione del contratto di utilizzazione di siti informatici da parte di soggetti terzi. L'istituzione scolastica, riservandosi la facoltà di disattivare in qualsiasi momento tale servizio, si dichiara disponibile ad ospitare sul proprio portale informatico contenuti o collegamenti verso siti di associazioni tra studenti, enti di interesse culturale con lo scopo di favorire la creazione di sinergie tra soggetti coinvolti in attività educative e culturali.

In tale Regolamento troviamo disciplinata un'altra modalità di finanziamento che la scuola cerca di attuare attraverso l'alienazione di beni e

servizi prodotti nell'esercizio di attività didattiche o programmate a favore di terzi; anche tale modalità è prevista dal d.i. n. 44 del 2001, art.38. Il Consiglio di Istituto stabilisce i criteri e la determinazione delle condizioni contrattuali di fornitura nonché le garanzie richieste ai terzi per l'adempimento delle obbligazioni assunte verso l'istituto.

6. Appalti pubblici di fornitura beni e servizi

6.1 Le fonti normative

Quando la Pubblica Amministrazione, per necessità di gestione, stipula contratti con i privati cittadini per acquistare beni o servizi o per dare in appalto la realizzazione di opere, agisce nella sfera del diritto privato [16,17]. In tale circostanza essa si pone sullo stesso piano del privato e non agisce come organo pubblico, dotato di poteri di imperio e di autotutela, ma come un qualsiasi altro soggetto.

Il Regolamento di Contabilità Generale dello Stato n. 827 del 23/05/1924, all'art. 36 stabilisce il principio secondo cui: "*La Pubblica Amministrazione deve provvedere a mezzo della stipulazione di contratti per tutte le forniture, trasporti, acquisti, alienazioni, affitti o lavori riguardanti le varie amministrazioni e i vari servizi dello Stato*". Tali contratti però, benché siano all'interno della sfera privatistica, sono disciplinati anche da norme di diritto pubblico in quanto finalizzati a soddisfare l'interesse pubblico.

Il d.i. n. 44 del 1/2/2001 e precisamente al Titolo IV, negli art. che vanno dal 31 al 36, disciplina quella che è l'attività negoziale mediante le istruzioni sulla gestione amministrativo contabile della scuola.

Ai sensi dell'art.31, c.1 infatti si legge: "*Le istituzioni scolastiche, anche attraverso gli accordi di rete di cui all'art. 7 del d.p.r. 8 marzo 1999 n. 275, per il raggiungimento e nell'ambito dei propri fini istituzionali, hanno piena autonomia negoziale, fatte salve le limitazioni specifiche poste da leggi e regolamenti, nonché dalle presenti disposizioni*"; ai sensi però del c.4, "*E' fatto divieto alle istituzioni scolastiche di acquistare servizi per lo svolgimento di attività che rientrano nelle ordinarie funzioni o mansioni proprie del personale in servizio nella scuola...*".

La normativa inoltre dice che le scuole non possono stipulare contratti aleatori o effettuare operazioni finanziarie speculative e nemmeno partecipare a società di persone o di capitali ma possono stipulare contratti di assicurazione per i propri studenti o per furto e incendio. Ai sensi dell'art. 33, c.2 lettera g) possono invece stipulare contratti di prestazione d'opera con soggetti altamente qualificati per realizzare, in maniera completa, il proprio P.O.F.

E' fatto divieto ad ogni Pubblica Amministrazione rinnovare espressamente o tacitamente i contratti in quanto la scelta del contraente, a differenza del privato per l'ente pubblico non è libera e, per lo stesso motivo, sono vietate le clausole di prelazione che implicano la preferenza di un soggetto rispetto ad un altro.

Tutti i contratti devono essere stipulati nelle forme previste dalla legge e registrati in un apposito strumento denominato "Registro dei contratti". La fase istruttoria della negoziazione, ai sensi dell'art.32 del d.l. n.44 del 2001 è compito del D.S.G.A. che, a sua volta è titolare dell'attività negoziale connessa alle minute spese.

Le scuole devono attenersi, per quanto riguarda il procedimento da seguire per la scelta del contraente, al rispetto dei principi comunitari della libera concorrenza volti a garantire la più larga partecipazione possibile degli operatori economici alle procedure di gara.

Tali principi sono stati normati, a livello europeo, da due direttive del 2004, la n. 17 e la n. 18 le quali a sua volta, sono state recepite nel nostro ordinamento dal d. lgs. n. 163 del 12/04/2006 che appunto è il "*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*" e nel suo decreto attuativo, il DPR 207/2010. Con tale Codice l'Italia si adegua alla normativa europea adottando, in sostituzione di quelle facenti parte della normativa nazionale che

erano definite dal r.d. n. 2440/23 e n. 827/24 che erano: asta pubblica, licitazione privata, appalto concorso e trattativa privata, nuove figure contrattuali quali la procedura aperta, ristretta, negoziata e il dialogo competitivo.

Sulla base di tale normativa l'attività negoziale delle istituzioni scolastiche, che l'art. 125 del Codice indica in maniera esplicita come "stazioni appaltanti", deve garantire:

- una buona qualità delle prestazioni richieste ed il loro svolgimento nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza;
- che la scelta degli operatori economici debba avvenire secondo il criterio della libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità.

Il procedimento di scelta del contraente, messo in moto da un organo pubblico quale è la scuola, ha natura di azione amministrativa, ed è per questo regolamentato dalle norme di diritto pubblico ed è definito dal legislatore ad "evidenza pubblica". Esso dovrà essere fatto nel rispetto della normativa vigente che, nel nostro ordinamento, è rappresentata dalla legge 241 del 07/08/1990.

Affinché un appalto pubblico, sia considerato di rilevanza europea deve superare la "soglia comunitaria". Il Regolamento della U.E. n.1336 del 13/12/2013 della Commissione ha modificato, per il periodo che va dal 01/01/2014 al 31/12/2015, le soglie per gli appalti pubblici, per cui da tale data le istituzioni scolastiche, le quali sono incluse nella categoria delle "Amministrazioni statali", sono assoggettate, per gli appalti di servizi e forniture alla soglia di €134.000,00.

L'art. 29 del Codice dei contratti pubblici stabilisce che: "*il calcolo del valore stimato degli appalti pubblici e delle concessioni di lavori o servizi pubblici è basato sull'importo totale pagabile al netto dell'I.V.A., valutato dalle stazioni appaltanti*". Tale calcolo tiene conto dell'importo massimo stimato.

Nessun acquisto, volto ad ottenere un certo quantitativo di forniture o di servizi, può essere frazionato perché in tale modo si eluderebbe la disciplina in vigore. Nel caso in cui un'opera o un progetto di acquisto di servizi dia luogo ad appalti per lotti distinti si computa il valore complessivo stimato per la totalità.

Nei casi di appalti stipulati per importi pari o superiori alla soglia comunitaria la normativa che obbligatoriamente deve essere applicata dalla scuola è quindi quella europea confluita nel d. lgs. n. 163 del 2006; sotto tale soglia bisogna far riferimento a quanto previsto dallo stesso Codice, Titolo II, art.125 concernente "*lavori, servizi e forniture in economia*".

La scuola, considerata l'entità delle risorse finanziarie che si trova a gestire, rientra quasi sempre nei casi previsti da tale articolo che prevede, per le acquisizioni in economia di beni, servizi e forniture le seguenti modalità:

- amministrazione diretta mediante l'utilizzo di materiali, mezzi e personale proprio o eventualmente assunto per l'occasione e sotto la direzione del responsabile del procedimento;
- cottimo fiduciario che è una procedura negoziata la quale consiste nella consultazione di almeno cinque operatori economici individuati mediante un'indagine di mercato.

6.2 Acquisto di beni

Il Regolamento è, come già detto, un atto "personalizzato" da ciascuna scuola; tuttavia essa, per prima cosa, è un Ente pubblico e quindi in tale atto vengono riportate le norme comuni a tutto il settore pubblico [21]. Viene infatti ribadito che le istituzioni scolastiche non possono fare acquisti senza la dovuta copertura finanziaria, pertanto ogni atto in questo senso deve essere nel budget previsto nel programma annuale.

Ogni acquisto che la scuola mette in atto non è, diversamente a quanto avviene per il settore privato, frutto di libere scelte personali ma deve essere adeguatamente ponderato: la scuola che si accinge ad acquistare un bene o a richiedere un servizio usa denaro pubblico e si fa garante della tutela di un interesse pubblico per cui essa deve agire solo dopo aver eseguito approfondite indagini di mercato e solo dopo aver consultato l'albo dei fornitori presente nei suoi uffici che deve essere periodicamente aggiornato.

Gli operatori economici che hanno rapporti con la Pubblica Amministrazione devono essere in possesso di determinati requisiti riconducibili alla idoneità morale e alle capacità tecnico-professionali ed economico-finanziarie, ai sensi dell'art.38 del d.lgs 163/2006. Tali requisiti devono essere autocertificati dall'operatore economico alla scuola la quale deve effettuare d'ufficio i relativi controlli delle autocertificazioni, come specificato dalla Direttiva A.V.C.P. n. 1 del 12/01/2010.

Quando si parla di attività negoziale in ambito scolastico ci si riferisce soprattutto ad un gran numero di procedimenti più o meno complessi messi in atto dall'ufficio di segreteria per far fronte ai bisogni quotidiani degli studenti e dei docenti.

Tali procedimenti, se prendiamo in considerazione lo spazio di tempo racchiuso in un anno solare, se da una parte raggiungono un numero considerevole di transazioni, dall'altra non sono quasi mai, se si esclude qualche acquisto che interessa solo alcuni istituti secondari superiori, come ad esempio l'implementazione di un laboratorio, di importi alti tali da superare la soglia comunitaria. Tale cosa testimoniando ancora una volta la specificità di tale contesto fa anche sì che la scuola si trova ad applicare i principi comunitari come ogni altra istituzione pubblica, ma non deve seguire i procedimenti previsti dal d. lgs. n. 163 del 2006 all'art. 54 ma quelli contenuti nel Regolamento di gestione amministrativa e contabile, il d.i. n. 44 del 2001.

Tale decreto prevede, tra le prerogative in ambito negoziale attribuite al Consiglio di Istituto, anche quella di poter fissare la cifra al di sotto della quale viene concesso al Dirigente Scolastico un maggior ambito di movimento per quanto riguarda gli acquisti di beni e servizi. Tale ammontare, previsto già nel decreto del 2001 e fissato in €2.000,00 è stato oggi ricontrattato in tutte le scuole con il preciso scopo di snellire tutte quelle pratiche burocratiche che stanno a monte di ogni attività contrattuale.

La discrezionalità del Consiglio d'Istituto però non è libera: infatti l'innalzamento del limite di spesa è illegittimo quando determina una irragionevole limitazione della concorrenza nel mercato di riferimento della scuola.

Il Dirigente Scolastico inoltre è tenuto al rispetto dei principi di trasparenza e di libera concorrenza previsti dall'ordinamento, per cui ogni volta che egli procede per conto della scuola ad un acquisto sia di forniture che di servizi, anche di importi bassi, deve comunque aver fatto un'adeguata indagine di mercato e deve motivare la scelta effettuata.

L'art. 34 del d.l. n.44 del 2001 invece norma l'attività di contrattazione riguardante acquisti e forniture il cui valore ecceda gli € 2.000,00 o altra cifra fissata dal Consiglio di Istituto.

In questi casi il Dirigente procede alla scelta del contraente, previa comparazione di almeno tre ditte direttamente interpellate.

Possiamo dire che, nella prassi queste sono le procedure maggiormente utilizzate nelle scuole e si può affermare che la sopravvivenza della procedura di contrattazione prevista dal sopra citato art.34, vive nelle scuole nei limiti di compatibilità con le disposizioni del Codice dei Contratti, norme quest'ultime sopravvenute successivamente e di rango superiore.

L'art.125 del Codice dei Contratti contempla il quadro degli acquisti fatti in economia e precisamente quelli effettuati per importi superiori a €40.000,00 fino alla soglia comunitaria. In questi casi si usa la procedura di cottimo fiduciario, all'interno della quale si procede con un'indagine di mercato a cui si fa seguire una lettera di invito ad almeno cinque operatori.

Tutti i lavori e le forniture sono soggetti ad un collaudo finale che deve essere eseguito entro 60 giorni dalla presa in carico da parte della scuola, se stiamo parlando di un bene, o dalla sua ultimazione se stiamo parlando di un lavoro. Tale verifica può essere fatta da un collaudatore o da una commissione creata per tale scopo. Per i contratti al di sotto di € 2.000,00 la norma dice che è necessario solo un certificato di regolare prestazione.

6.3 I criteri di aggiudicazione

L'art.81 del Codice dei Contratti, intitolato "*criteri per la scelta dell'offerta migliore*" indica i principi generali per l'individuazione della migliore offerta restringendo il campo all'uso di due criteri:

- del prezzo più basso;
- dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Tali criteri sono, dal punto di vista delle Stazioni Appaltanti, equivalenti in quanto esiste, in capo alle istituzioni scolastiche, come del resto a tutte le pubbliche amministrazioni un ambito discrezionale nella scelta del criterio più adeguato alla realizzazione di un determinato contratto.

Ciò che interessa il legislatore è solo la garanzia del rispetto della libera concorrenza. Da tutto questo si evidenzia il fatto che tale scelta è sindacabile solo in caso di manifesta illogicità, inadeguatezza o travisamento.

Le istituzioni scolastiche quindi scelgono il criterio del prezzo più basso per lavori o servizi semplici o di routine o per l'acquisto di un bene di facile utilizzo o composizione mentre utilizzeranno l'offerta economicamente più vantaggiosa quando il lavoro o il servizio abbia una forte incidenza o un grosso valore e porti a benefici notevoli o, nel caso del bene, vi sia la necessità di valutare non solo il prezzo ma anche aspetti qualitativi.

Sulla base di quanto detto si capisce bene che i due criteri sono equivalenti, ma che nel caso del primo vi è l'automatismo e la unicità della scelta, mentre per il secondo vi è la valutazione di altri parametri qualitativi quali il pregio tecnico, il risparmio energetico, l'assistenza ed infine anche il prezzo stesso.

A tale proposito si è pronunciato il Consiglio di Stato, sez. V con sentenza n.8408 del 03/12/2010 sostenendo che la pubblica amministrazione ha pieno potere discrezionale, ma se sceglie il criterio del prezzo più basso non può poi valutare altri elementi di tipo qualitativo [22].

Per quanto riguarda la scelta dei criteri le istituzioni scolastiche utilizzano sia l'uno che l'altro tenendo però ben presente che i beni che è possibile acquistare solo considerando il parametro del prezzo sono molto pochi e si limitano per lo più al settore di cancelleria e questo perché quando si va ad acquistare anche solo un prodotto per l'igiene e la pulizia dei locali pur valutando naturalmente il miglior rapporto qualità/prezzo è necessario considerare anche parametri qualitativi quali ad esempio quelli ecologici e ambientali.

Lo stesso discorso si deve fare quando la scuola deve far fronte, magari con personale esterno, ad un servizio per il quale devono essere presi in considerazione molti aspetti di cui il prezzo è solo uno e forse non è nemmeno il più importante se ci poniamo come riferimento l'obiettivo ultimo del servizio formativo che deve offrire la scuola.

Nel Regolamento per l'attività negoziale viene disciplinata anche la composizione della Commissione, nominata dal Dirigente Scolastico ma di cui fa parte di diritto anche il D.S.G.A. e al cui interno ha compiti di verbalizzazione delle riunioni, il cui scopo è quello di analizzare e di comparare, per poi pervenire ad una scelta motivata e trasparente, tutte le offerte di appalti pubblici di servizi e di forniture pervenute alla scuola.

I membri di tale commissione, che possono variare a seconda delle professionalità e delle competenze richieste di volta in volta, possono essere integrati, qualora ve ne sia la necessità, da personale esterno individuato mediante provvedimento scritto del Dirigente Scolastico.

6.4 CONSIP e MEPA

Un discorso a parte merita di essere fatto a proposito di CONSIP, istituita dalla legge n. 488 del 23/12/1999 con la quale il legislatore nazionale aveva introdotto alcune novità circa la procedura da seguire nelle modalità d'acquisto di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni [21].

La motivazione che sta a monte di tale ulteriore normativa è, ancora una volta la razionalizzazione della spesa pubblica ed un maggior controllo dell'utilizzo delle risorse. Essa tuttavia, quando usata dalle scuole, ha significato un notevole aggravio di lavoro se si considera il numero elevato di transazioni e la tipologia particolare dei beni che si va ad acquistare.

Con tale normativa l'allora Ministero del Tesoro, oggi Ministero dell'Economia e delle Finanze (M.E.F.) doveva stipulare convenzioni, i cui prezzi e le cui condizioni venivano prestabilite e quindi fissate, con imprese che si impegnavano a vendere alle Pubbliche Amministrazioni beni fino ad un certo quantitativo preventivamente fissato.

Con decreto del 24 febbraio 2000 si è provveduto a conferire alla Società pubblica CONSIP Spa l'incarico di concludere, per conto delle pubbliche amministrazioni tali convenzioni.

In questo modo tale società assumeva la funzione di amministrazione aggiudicatrice.

I soggetti che, ai sensi del c.3 dell'art.26 della legge sopra citata erano obbligati a tale normativa, erano le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ma con successiva legge, la n.448 del 2001 tale obbligatorietà veniva estesa anche agli Enti pubblici non economici.

La scuola, non rientrando in tale elenco, non aveva l'obbligo, ma solo la facoltà di aderire a tale sistema ma era soggetta comunque all'utilizzo dei parametri qualità/prezzo per i beni oggetto di convenzione.

Tale tendenza legislativa è stata confermata anche successivamente, con la legge 350 del 2003, per cui le istituzioni scolastiche hanno potuto scegliere tra CONSIP e la procedura di acquisto così come prevista dal d.i. n. 44 del 2001 o dal Codice dei Contratti. Le istituzioni scolastiche quindi, qualora desiderino comprare un bene presente in convenzione CONSIP sono solo obbligate a vedere che il prezzo a cui desiderano acquistare non superi quello della convenzione.

Con successiva normativa, ovvero con la legge n.135 del 2012 più conosciuta come "spending review" si è resa più stringente l'obbligatorietà per le pubbliche amministrazioni di adesione alle convenzioni CONSIP, ma si è mantenuta, in linea generale, la non obbligatorietà per le istituzioni scolastiche introducendo però l'obbligo di approvvigionamento di beni e servizi attraverso gli strumenti di acquisto e di negoziazione messi a disposizione da CONSIP ma solo in particolari settori quali l'energia elettrica, il gas, la telefonia fissa e mobile.

Le scuole inoltre risultano essere escluse dall'obbligatorietà del ricorso al Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA), strumento messo a disposizione sulla piattaforma CONSIP.

La legge di stabilità 2013, la n. 228 del dicembre 2012 ha introdotto, a partire dal 1 gennaio 2013, ulteriori restringimenti e novità in tale ambito mediante la previsione che, con successivo decreto ministeriale, dovranno essere dettate delle linee guida aventi lo scopo di coordinare gli acquisti di beni e servizi omogenei per natura merceologica tra più istituti [21]. Tale legge

prevede però che anche le scuole siano tenute all'utilizzo delle convenzioni CONSIP ove esistenti.

I contratti stipulati in violazione di tale obbligo sono nulli, a meno che non si riesca a dimostrare che il bene acquistato con le modalità ordinarie abbia un prezzo inferiore a quello in convenzione.

6.5 L'esperienza di acquisto tramite MEPA delle scuole

Nonostante le scuole non siano obbligate all'uso della piattaforma web di CONSIP, la mia scuola come molte altre, dopo aver accreditato il Dirigente Scolastico in quanto titolare legale dell'attività negoziale, e quindi responsabile degli acquisti, sta usando il MEPA da diversi mesi per soddisfare le esigenze delle varie progettualità messe in atto con il P.O.F.

Anche a questo proposito, come più volte già segnalato nel corso di questo lavoro, va evidenziata la peculiarità degli acquisti a cui l'addetto di segreteria, soprattutto di un istituto comprensivo e incaricato a tale compito deve far fronte quasi ogni giorno.

Le richieste da parte del corpo docente possono essere le più eterogenee e possono comprendere beni come brillantini o carta crespata se il progetto è di una scuola dell'infanzia o attrezzatura ginnica se i diretti interessati sono gli studenti di scuola media.

La piattaforma CONSIP all'interno della quale è possibile fare acquisti utilizzando il MEPA è statica e non dinamica nella ricerca per cui non è assolutamente semplice trovare tutti i prodotti di cui si ha bisogno perché inseriti in macro contenitori chiamati meta prodotti sulla base di una logica che spesso sfugge all'utilizzatore finale del sito.

In tale piattaforma sono inseriti i prodotti più comunemente richiesti dal mercato e tale cosa non è sicuramente esaustiva rispetto a richieste particolari come sono quelle che provengono dal mondo della scuola.

Gli ordini che infatti la mia scuola è riuscita a fare utilizzando tale strumento non vanno molto al di là del materiale di cancelleria, di prodotti per l'igiene e la pulizia dei locali o quantomeno dei classificatori per gli uffici.

Lo stesso ragionamento lo possiamo applicare per l'adesione alle convenzioni CONSIP le quali rappresentano proposte di acquisti focalizzate su prodotti il cui vantaggio principale è quello di avere un prezzo competitivo sul mercato che spesso va a svantaggio della qualità e che quindi non riescono a soddisfare un'utenza finale che necessita di particolari caratteristiche o vuole determinate prestazioni.

Il mondo della scuola inoltre trova un limite ulteriore nell'uso delle convenzioni nel senso che, considerata la mancanza di risorse, effettua acquisti per un numero limitato di beni; tale modalità di acquisto, considerato il quantitativo minimo previsto, non è contemplata all'interno delle singole convenzioni.

La necessità di usare quotidianamente queste piattaforme software intrinsecamente centralizzate, per la gestione dell'attività contrattuale della scuola, rappresenta un limite del modello organizzativo che nuovamente torna ad essere accentrato, a mio avviso, in aperta contraddizione con i principi di autonomia teorizzati dal legislatore nazionale. Entrando inoltre nel dettaglio delle difficoltà quotidiane, a causa dell'instabilità dell'infrastruttura di rete centralizzata disponibile allo stato attuale nelle scuole, l'utilizzo di questi servizi porta ricorrentemente ad un spreco di tempo e di risorse umane impegnate nell'uso sempre più esaustivo di queste procedure informatiche.

6.6 Altri adempimenti: il modello D.U.R.C.

Il Documento Unico di Regolarità contributiva (D.U.R.C.) è una dichiarazione introdotta nel nostro ordinamento con la Legge n. 266/2002. Con essa viene attestata la regolarità degli operatori economici per quanto riguarda gli adempimenti degli obblighi legislativi e contrattuali nei confronti di INPS, INAIL e Cassa Edile [21].

Tale certificazione è stata introdotta per combattere e prevenire il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare.

Lo scopo primario quindi di tale certificazione è quello di attestare che il soggetto, con cui la Pubblica Amministrazione entra in contatto per acquisti di beni o per la fornitura di servizi o di lavori, risulti contemporaneamente e regolarmente iscritto ad almeno due degli enti sopra citati e tenuti al rilascio del documento.

Gli istituti scolastici, in qualità di stazioni appaltanti pubbliche, hanno l'obbligo di acquisire d'ufficio e con modalità telematiche tramite lo Sportello Unico Previdenziale, attraverso la compilazione delle schermate a video, il modello D.U.R.C. dagli enti abilitati al suo rilascio ogni qual volta procedano ad un acquisto o alla richiesta di fornitura di un servizio.

Tale obbligo deve essere espletato dalla scuola indipendentemente dalla modalità con cui intendono procedere e senza deroghe rispetto all'importo in questione che può anche essere di piccola entità in quanto la normativa attualmente in vigore non fa riferimento a nessuna soglia minima.

Tale documentazione è obbligatoria per tutti i datori di lavoro, abbiano essi un'impresa o siano lavoratori autonomi anche se privi di dipendenti.

Il D.U.R.C. invece non va richiesto nei casi di prestazione d'opera professionale o di collaborazione coordinata e continuativa.

L'obbligatorietà di tale adempimento è stata confermata con la Legge 98 del 2003 che ha ribadito che le pubbliche amministrazioni devono acquisire d'ufficio il D.U.R.C. in corso di validità. Tale modello ha valore 120 giorni dal suo rilascio.

In un primo momento la normativa aveva escluso, da parte degli operatori economici, il fatto di poter sostituire tale attestazione con una autocertificazione, ma il D.L. 70/2011, conosciuto come il Decreto Sviluppo, ha invece previsto tale possibilità ma solo se sussistono particolari condizioni quali l'importo del contratto che deve essere inferiore ad €20.000,00 e che si tratti di contratti stipulati con la Pubblica Amministrazione o con società in house.

A tale dichiarazione deve essere allegata copia del documento di identità del soggetto che la sottoscrive.

Il ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha però chiarito con circolare, confermata successivamente sia da INPS che da INAIL che, nel caso di D.U.R.C. l'istituto della autocertificazione non può trovare applicazione in quanto trattasi di documento e non di certificazione.

Il D.U.R.C. viene recapitato direttamente all'ente pubblico che ne fa richiesta solamente tramite l'indirizzo di PEC comunicato allo Sportello Unico al momento dell'iscrizione e della registrazione e rappresenta, nel procedimento per gli acquisti della scuola, un ulteriore aggravio non tanto per la richiesta in se stessa la quale presuppone la conoscenza di dati, quale il Contratto applicato o la matricola INPS, che non sempre sono disponibili

nell'immediato, quanto per gli interventi sostitutivi, da parte della stazione appaltante, in caso di modello irregolare.

La Legge 98/2013 prevede infatti che, nei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, nel caso in cui il D.U.R.C. richiesto segnali una inadempienza contributiva dei soggetti impiegati nella sua esecuzione le amministrazioni aggiudicatrici debbano trattenere, dal certificato di pagamento, l'importo corrispondente all'inadempienza che sarà versato direttamente agli enti previdenziali o alla Cassa Edile.

In tal caso comunque gli stessi enti preposti al rilascio del D.U.R.C. invitano gli interessati, mediante PEC, a regolarizzare la propria posizione contributiva entro e non oltre 15 gg.

6.7 L'Autorità di controllo sui contratti pubblici e gli obblighi di trasparenza

Su tutti i contratti pubblici vigila un organismo neutrale e indipendente, l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (A.V.C.P.) il quale svolge attività di tutela sugli interessi che intervengono in tale materia [18]. La sua attività di vigilanza si esplica mediante funzioni di controllo affinché venga garantito il principio di economicità durante l'esecuzione dei contratti e affinché vengano osservate le norme e i regolamenti in materia di procedure di affidamento.

Esso controlla inoltre che non si sia verificato danno per l'erario e segnala al governo eventuali gravi inosservanze delle norme in materia. Al suo interno, ed è l'Autorità stessa che sovrintende alla sua attività, opera l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture che, utilizzando procedure informatiche è in collegamento con Ministeri, Istat, Inps, Inail, Camere di Commercio e CONSIP e fornisce dati utili a ricerche di mercato.

Esso utilizza i dati Istat, i parametri qualità/prezzo delle convenzioni stipulate da CONSIP e le notizie fornite dalle Camere di Commercio per rilevare ed elaborare i prezzi di mercato dei beni e dei servizi acquisiti dalle amministrazioni aggiudicatrici e provvede alla comparazione, su base statistica, tra essi ed i prezzi di mercato.

Per quanto riguarda il rispetto del principio sulla trasparenza le stazioni appaltanti devono procurarsi un Codice Identificativo di Gara (C.I.G.) che serve per definire ogni gara d'appalto consentendo la tracciabilità dei pagamenti effettuati dalla Pubblica Amministrazione, ai sensi dell'art.3 della legge 136 del 2010 *“Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al governo in materia di normativa antimafia”*

Sono escluse dal tale obbligo le spese relative ad incarichi di collaborazione ex art.7, comma 6 del d. lgs. n. 165 del 2001 e precisamente gli incarichi occasionali di collaborazione che vengono stipulati per esigenze a cui non è possibile far fronte con proprio personale, i pagamenti comprensivi degli oneri a favore dei propri dipendenti e quelli a favore di gestori e fornitori di pubblici servizi.

La L.190/2012, "legge anticorruzione" inoltre dispone che le Pubbliche Amministrazioni assicurino i livelli essenziali di trasparenza sia per quanto riguarda la scelta del contraente, sia per la selezione prescelta. Detta norma prevede per ogni stazione appaltante l'obbligo di pubblicare, nei propri siti web istituzionali, dati essenziali quali la struttura proponente, l'oggetto del bando, l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte, l'aggiudicatario, l'importo di aggiudicazione etc.

Entro il 31 gennaio di ogni anno, in relazione ai dati dell'anno precedente, tali tabelle contenenti i dati riassuntivi devono essere pubblicate sul sito web istituzionale ed in formato digitale per permetterne la

rielaborazione a fini di ricerca e statistici. Tali dati devono essere trasmessi all'A.V.C.P. che a sua volta le pubblica sul proprio sito web in sezioni facilmente consultabili dai cittadini.

Entro il 30 aprile di ogni anno tale autorità trasmette alla Corte dei Conti l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso tale adempimento.

Il d. lgs. n. 33 del 2013, concernente gli obblighi sulla pubblicità e sulla trasparenza, ha ribadito che ogni pubblica amministrazione deve pubblicare le informazioni relative alle procedure per l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture e l'A.V.C.P. ha successivamente fornito le prime indicazioni sull'assolvimento di tali obblighi.

Le suddette pubblicazioni devono essere inserite in un'apposita sottosezione denominata "bandi di gara e contratti" all'interno della sezione "amministrazione trasparente" del sito.

In prima applicazione della norma le Istituzioni Scolastiche, con scadenza 31 gennaio 2014, hanno dovuto trasmettere una comunicazione attestante l'avvenuto adempimento. Solo per il primo anno tale adempimento si intende assolto esclusivamente mediante l'invio di un apposito modulo messo a disposizione dalla stessa Autorità di vigilanza contenente il codice fiscale della stazione appaltante e l'indicazione dell'URL¹ in cui la scuola ha provveduto a pubblicare tali informazioni.

Sono stati accettati solo i moduli provenienti da un indirizzo di PEC² della stazione appaltante e indirizzati all'indirizzo PEC dedicato dall'Autorità a questo scopo.

¹ URL - http://it.wikipedia.org/wiki/Uniform_Resource Locator

² PEC - http://it.wikipedia.org/wiki/Posta_elettronica_certificata

Per terminare il discorso sugli adempimenti riguardo al principio di trasparenza al cui rispetto devono soggiacere tutti i procedimenti che riguardano l'attività della pubblica amministrazione bisogna citare l'obbligo che tutti i movimenti finanziari connessi ai contratti pubblici siano effettuati tramite lo strumento del bonifico bancario o postale o con altri strumenti idonei a garantire la piena tracciabilità di tutte le operazioni, ai sensi della legge n.136 del 13 agosto 2010 e successive modifiche.

La motivazione che sta dietro a tale normativa è quella di prevenire infiltrazioni criminali e mafiose. A tal fine tutti i fornitori hanno l'obbligo di comunicare alla istituzione scolastica gli estremi identificativi dei conti correnti bancari o postali dedicati, anche in via non esclusiva, agli accrediti in esecuzione dei contratti pubblici, nonché di indicare le generalità e il codice fiscale delle persone delegate ad operare su tali conti.

7. L'autonomia delle scuole in Europa

7.1 Le riforme per l'autonomia scolastica nella U.E.

Quando si parla della scuola ci si riferisce ad un organismo molto importante che pone le fondamenta della società futura; essa nel formare i giovani di oggi costruisce la società del domani. Per questo motivo, soprattutto negli ultimi 20/30 il settore dell'istruzione è stato oggetto di molto interesse da parte dell'Europa [23].

Quasi tutti i paesi dell'Unione Europea, anche se in maniera diversa, hanno promosso riforme volte alla formazione di una scuola dotata di autonomia. I diversi approcci che si sono avuti nel corso degli anni hanno mostrato differenze notevoli tra di loro sia in termini di ritmo o di intensità nella realizzazione, sia per quanto riguarda i trasferimenti di competenze e di funzioni alla scuola rinnovata, per cui nessuna di queste riforme può essere considerata come quella ideale o più efficace rispetto a tutte le altre. Questa diversità è dovuta al fatto che ogni realtà statale nasce da un contesto storico e politico particolare: oggi però è possibile fare tesoro di tutte queste esperienze e da queste partire per andare avanti.

Ciò che risulta evidente, alla luce della maggior parte delle esperienze di tali stati, è che il concetto di autonomia scolastica è nato e si è sviluppato contestualmente a quello della partecipazione locale. Negli anni 80 le riforme sull'autonomia scolastica, a livello europeo, infatti si inseriscono nella tematica politica della democrazia partecipativa che vede l'inserimento della scuola nella comunità territoriale di riferimento e l'inclusione nei suoi processi decisionali dei soggetti portatori di interessi locali. Dagli anni 90, a tale preoccupazione si è aggiunta quella di garantire l'efficienza e l'efficacia nella gestione delle amministrazioni in un contesto generale di controllo di spesa pubblica.

A partire dagli anni 80, più o meno in tutti i paesi europei, le riforme verso una scuola più autonoma si trovano definite all'interno di quadri normativi nazionali che vengono imposti dall'alto ed in maniera uniforme a tutto il settore scolastico e che, nella stragrande maggioranza rivelano meccanismi di decisione di tipo discendente: top down; tali interventi legislativi non hanno un input dal basso in quanto non scaturiscono da un ruolo attivo e diversificato delle singole scuole.

In alcuni stati, come ad esempio la Spagna nel 1985, le leggi sull'autonomia scolastica non hanno avuto nemmeno il settore della pubblica istruzione come unico oggetto; esso è stato inserito nel contesto più generale del decentramento e dell'assegnazione di funzioni alle Comunità Autonome affidando a queste ultime il diritto di regolamentare tale processo.

La stessa cosa è avvenuta anche in Francia nel 1986, dove tali riforme si sono inserite nel decentramento in atto della Pubblica Amministrazione ed è in tale contesto che si è provveduto ad assegnare la personalità giuridica alle istituzioni scolastiche. Vi sono stati altri Stati, come il Lussemburgo in cui la riforma scolastica invece è stata l'unico oggetto di riforma all'interno di un provvedimento legislativo.

Il processo autonomistico però si è dispiegato soprattutto a partire dagli anni '90 ed ha interessato gran parte dell'Europa, a partire dalla penisola scandinava, l'Austria, la Polonia e molti altri paesi tra cui l'Italia per poi concludersi nei primi anni 2000 quando la Germania, siamo nel 2004, ha iniziato la sperimentazione in molti dei suoi lander .

L'elemento comune a tutti questi processi è il fatto che non è la scuola che chiede di raggiungere lo status autonomo, ma è la legge nazionale che prevede di trasferire loro delle funzioni. Le maggiori libertà che le istituzioni scolastiche hanno raggiunto sono quindi una conseguenza di tali legislazioni e

non il loro atto proponente. Questa poca considerazione può avere origine da molteplici motivi, uno dei quali può essere il fatto che il personale della scuola non ha saputo creare un movimento politico e sindacale così forte e quindi capace di rivendicazioni in tale senso.

Ciò che in alcuni casi si è raggiunto è stato solamente il fatto che, prima di varare le riforme si è provveduto a consultare le scuole. Tale cosa si è verificata anche in Italia prima della riforma Bassanini con la Legge n.59 del 1997 quando le istituzioni scolastiche si sono pronunciate sull'autonomia gestionale, sull'offerta formativa e sui rapporti con il sistema nazionale.

Tra i paesi della Unione Europea, dove in linea generale è lo Stato che si riserva il potere di decidere sull'organizzazione delle scuole, si diversificano la Danimarca, la Finlandia, La Svezia e la Norvegia in cui sono le collettività territoriali e non l'amministrazione centrale che hanno il potere di decidere su tale materia nelle scuole di loro competenza. In altri stati, come nei Paesi Bassi vige la logica della deregulation e questo fa sì che non sia dal centro che viene decisa l'organizzazione ma dalle stesse Istituzioni Scolastiche.

E' interessante poter analizzare, anche a livello europeo come si è fatto per l'Italia, le competenze che spettano agli organi di direzione presenti all'interno di ogni istituto: il Capo di Istituto, il Consiglio di gestione ma anche il corpo insegnante circa le scelte in ambito finanziario, sia che si tratti di fondi pubblici che privati.

A questo proposito bisogna evidenziare che le varie riforme si sono differenziate anche sul livello di autonomia rispetto al libero utilizzo di tali risorse; vi sono paesi come il Belgio, la Lettonia e la Svezia in cui le scuole hanno piena autonomia di spesa, mentre altri come i Paesi Bassi, la Danimarca e la Finlandia in cui l'istituto scolastico è soggetto al rilascio di deleghe

specifiche per poter spendere ed altri ancora, come Irlanda, Cipro e Romania in cui alla scuola non è concessa la libertà di spesa.

Il modello decisionale più diffuso è l'azione congiunta del Capo di Istituto e del Consiglio di Gestione. In Spagna, per portare un esempio, dove gli istituti hanno autonomia nella scelta di spesa sia per fondi pubblici che privati, le decisioni spettano al Consiglio di direzione di cui però fa parte il Capo di Istituto, il suo vice e il segretario.

In genere in questo tipo di decisioni il corpo insegnante non ha autonomia: solamente in alcuni paesi i docenti rivestono almeno un ruolo formale e di aiuto al Capo di Istituto ma in nessuno possono prendere decisioni su questa materia in modo autonomo.

E' inoltre molto raro, lo troviamo solo in Estonia, Ungheria e Slovacchia, che il Capo di Istituto abbia, da solo potere decisionale di spesa in maniera totalmente autonoma.

Per quanto riguarda la raccolta e l'uso di finanziamenti privati, lo studio *"L'autonomia scolastica in Europa - politiche e modalità di attuazione"* a cura di Eurydice [23] che qui viene preso in considerazione, prende in esame tre parametri: le donazioni, gli affitti dei locali scolastici a terzi e i prestiti ma fa capire che in tale ambito la situazione tra i paesi membri dell'Unione Europea è molto diversificata.

E' inoltre giusto precisare a tale proposito che la libertà concessa alle scuole per quanto attiene alla ricerca di risorse private non sempre si accompagna alla piena autonomia concessa nella spesa di tali fondi. Vi sono paesi tra cui il Belgio e l'Italia in cui vige il principio di autonomia in tale senso; altri come l'Islanda ai quali è assolutamente vietato ricevere tali introiti e

molti altri ancora tra cui la Germania, la Grecia e l'Islanda in cui le scuole sono libere per quanto riguarda la raccolta ma non sull'utilizzo di fondi privati.

In Finlandia, per fare un ulteriore esempio, alcune municipalità possono autorizzare le scuole a ricercare tali fonti di finanziamento ma ne mantengono il controllo per quanto riguarda il loro utilizzo.

Da tale ricerca emerge anche il fatto che la competenza, per quanto riguarda nello specifico l'accensione di prestiti, è affidata soprattutto ad autorità centrali e che quindi il sistema scolastico pubblico, in molti paesi europei, non ha poteri decisionali riguardo a tale cosa.

Possiamo invece affermare che in quasi tutte le nazioni le scuole possono ricevere donazioni o cercare sponsorizzazioni. In Spagna però, ad esempio, le scuole non possono ricevere introiti provenienti da associazioni di genitori o di studenti. Nella generalità dei casi la capacità decisionale per queste ultime due cose spetta direttamente al Capo di Istituto che qualche volta è coadiuvato dal Consiglio di Gestione.

Un altro modo concesso alle scuole per finanziarsi e quindi poter ricercare le risorse da utilizzare per raggiungere l'ampliamento dell'offerta formativa è quello di affittare i locali scolastici a terzi, ma anche qui i livelli di autonomia decisionale cambiano da paese a paese.

In Lussemburgo gli istituti scolastici non hanno autonomia in tale senso mentre in Svezia e in Norvegia la libertà è piena. In Inghilterra, in cui molti degli edifici scolastici sono stati costruiti con un partenariato pubblico-privato, i locali possono essere affittati a chi ne fa richiesta e fuori del normale orario curricolare, ma non dalla scuola bensì da un organo superiore.

7.2 L'autonomia della scuola in Inghilterra

L'autonomia scolastica nei paesi anglosassoni è stata introdotta nel 1988 ad opera del governo conservatore di Margaret Thatcher con l'*Education Reform Act*, attraverso una riforma radicale del sistema scolastico statale che, a tutt'oggi, risulta aver avuto un buon successo [24,26].

Tale esito positivo è dovuto, senza ombra di dubbio, alla velocità con la quale tale riforma è stata attuata; basti pensare che entro due anni dalla sua emanazione le istituzioni scolastiche inglesi hanno ricevuto i finanziamenti necessari per poter iniziare in maniera completa questa nuova esperienza di autogestione.

Con questa riforma si è avuto il trasferimento della responsabilità gestionale e finanziaria dalle *Local Education Authorities* (L.E.A.), le quali fino ad ora ricevevano finanziamenti statali ed organizzavano in maniera del tutto autonoma l'istruzione sul proprio territorio sulla base di scarse linee-guida nazionali, alle scuole mediante l'attribuzione di fondi pubblici dalle prime, alle quali è rimasto da gestire una piccola somma per spese di trasporto e per esigenze particolari, alle seconde.

Le scuole autonome inglesi hanno l'autorità di gestire tutti gli aspetti relativi al loro funzionamento che va dalla manutenzione degli edifici, alla determinazione del proprio organico, all'assunzione del personale e alla sua valutazione nonché esse sono libere di gestire la scelta dei contenuti di insegnamento e la metodologia adottata. È stato introdotto un *National Curriculum* che obbliga le istituzioni scolastiche a dedicare il 70% di tempo scuola ad un gruppo di materie definite a livello centrale senza però vincoli né di contenuti né di orario; il restante 30% viene gestito mediante la personalizzazione dell'offerta formativa.

Naturalmente questo processo ha incontrato delle difficoltà ad attuarsi sia per la riluttanza che si è avuta da parte delle L.E.A. che vedevano diminuire molto la loro importanza, sia per il grande lavoro che la pubblica amministrazione ha dovuto affrontare per quantificare i costi reali di ciascuna scuola ed arrivare ad assegnare un importo sufficiente a garantirne il normale funzionamento amministrativo e didattico tenuto conto del numero degli alunni iscritti e frequentanti.

L'autonomia scolastica in Inghilterra è avvenuta contestualmente ad un rafforzamento degli organi direttivi posti all'interno della scuola: in primis il Capo di Istituto e lo School Governing Body che hanno notevolmente modificato i propri compiti e le loro responsabilità per quanto riguarda la corretta gestione delle risorse umane ed economiche.

In Inghilterra, diversamente a quanto succede ad esempio in Italia dove il Dirigente Scolastico viene reclutato tramite concorso pubblico tra il personale docente, il Capo di Istituto è un professionista con una qualifica specifica ed è assunto dal Governing Body della scuola sulla base di procedure concorrenziali. Il Dirigente Scolastico è coadiuvato, nella propria attività di direzione e di amministrazione della scuola che sovrintende, da un gruppo di 5-7 persone tra personale docente e amministrativo.

Gli indirizzi politici della scuola vengono invece dettati da un organo, equiparabile al nostro Consiglio di Istituto, che è appunto lo School Governig Body il quale è organo direttivo vero e proprio con un ruolo strategico e composto da membri che rappresentano i principali interessi della comunità locale, da genitori e da insegnanti. Essi non percepiscono compensi dalla scuola.

I compiti dei Governors sono quelli di gestire e di controllare il budget e le spese generali mentre è la scuola stessa che amministra le spese correnti

avvalendosi della supervisione del Capo di Istituto che stabilisce l'orario delle lezioni e il piano annuale della scuola che però sottopone all'approvazione del Governing Body che a sua volta ne verifica la conformità con la normativa vigente e svolge monitoraggi sul livello qualitativo raggiunto dall'offerta formativa.

Il Piano Annuale è una mappa in cui il Capo di Istituto descrive i risultati che, con cadenza mensile, intende raggiungere ed è anche lo strumento attraverso il quale i Governors controllano l'operato del loro capo.

Una delle difficoltà più grandi a cui l'Inghilterra si è trovata di fronte nel mettere in atto tale riforma è stata quella di fornire una adeguata formazione sia al Capo di Istituto che allo School Governing Body circa i nuovi ruoli che erano chiamati a ricoprire con la scuola riformata. Cambiamenti questi che impattavano sia l'ambito didattico e formativo sia quello gestionale ed economico. La nuova figura di Capo di Istituto deve saper portare avanti una leadership rinnovata e capace di guidare il proprio istituto all'interno di un sistema scolastico competitivo.

Questo modo di realizzare l'autonomia della scuola mediante una responsabilità diretta ha aumentato, in termini di efficienza ma anche di efficacia, il servizio della Pubblica Istruzione e ha voluto dire, da parte del corpo docente, riuscire a raggiungere una maggiore professionalità.

Il servizio formativo che offre oggi, in generale, la scuola pubblica inglese ha raggiunto una buona qualità in termini didattici di formazione degli alunni, che saranno un domani i nuovi cittadini.

La scuola autonoma risponde del proprio operato sia internamente, attraverso rendicontazioni sottoposte a controlli, sia all'esterno mediante la scelta degli stessi genitori.

Esiste un organismo chiamato Ofsted³ che è un organo ispettivo nazionale che con cadenza triennale e con pochi giorni di preavviso rispetto alle visite ispeziona le scuole. Si tratta di un monitoraggio che valuta non tanto gli insegnanti quanto il risultato degli alunni ma che si sofferma soprattutto sulle prestazioni delle singole scuole di cui viene valutato il livello di qualità.

Gli esiti di queste valutazioni sono resi pubblici ed influiscono sulla vita organizzativa e finanziaria dei singoli istituti. In casi particolarmente gravi esso ha il potere di chiudere l'istituto.

7.3 L'autonomia scolastica in Svezia e in Finlandia

Prima della riforma scolastica in senso autonomistico, che ha preso avvio nel 1994 con il governo conservatore di Carl Bildt, la Svezia aveva un sistema dell'istruzione altamente centralizzato e regolato dallo Stato [25,26,27].

In tale riforma, che ha conferito alle singole scuole maggiori poteri ed un'ampia autonomia, si è registrato un grande cambiamento che ha portato l'ente territoriale locale ad essere il perno di tutto il settore dell'istruzione. Rispetto al modello inglese, incentrato sull'autonomia conferita a livello di singola istituzione scolastica, il modello svedese presenta delle diversità, soprattutto da un punto di vista finanziario e di reperimento delle risorse.

In Svezia le spese scolastiche sono coperte per l'85% dai comuni mentre la restante parte arriva direttamente dallo Stato il quale però non pone loro limitazioni da un punto di vista organizzativo.

In Svezia quindi, come negli altri paesi nordici sono le collettività territoriali i principali attori dei sistemi educativi; sono infatti loro che

³ Ofsted - <http://www.ofsted.gov.uk> - 26 Maggio 2014

decidono sull'autonomia degli istituti scolastici su cui hanno competenza e sono ancora loro il soggetto reclutatore del corpo insegnante con il quale negoziano addirittura l'entità dello stipendio sulla base del curriculum, dell'impegno richiesto e delle difficoltà di reperimento.

Le singole istituzioni scolastiche presentano al Comune di riferimento il proprio bilancio documentando le spese ed il loro fabbisogno ed esso assegna a loro il budget necessario che viene calcolato sulla base di parametri fissi quali il numero degli alunni iscritti.

In tale paese non esistono procedure sistematiche di valutazione del corpo insegnante o del livello qualitativo del servizio dell'istruzione a livello nazionale ma tali procedure sono definite a livello locale con le singole municipalità. Il lavoro degli insegnanti, in generale, è comunque valutato dalle singole scuole che tengono conto degli interessi delle famiglie e degli stessi studenti.

Il sistema dell'istruzione svedese si basa sulla libera scelta dei genitori circa il percorso scolastico dei propri figli e questo fa sì che si sia sviluppata una forte ma positiva competitività tra il settore pubblico e quello privato per quanto riguarda l'offerta formativa e il livello qualitativo da raggiungere.

Simile alla situazione svedese è quella finlandese dove la riforma scolastica che è stata attuata nel 1994 ma dopo un lungo processo iniziato nel 1974, ha visto la concessione alle scuole di un margine maggiore di autonomia organizzativa.

In Finlandia ad esempio pur esistendo dei curriculum nazionali, i programmi vengono compilati a livello comunale.

Sono i comuni a cui è stata assegnata la responsabilità del settore dell'istruzione che ricevono il finanziamento dallo Stato per la loro manutenzione.

Le scuole in Finlandia sono dotate di un buon livello di autonomia, ad esempio reclutano loro stesse gli insegnanti e redigono un piano annuale. Anche in tale paese, come si è appena detto per la Svezia, non esiste un sistema di valutazione esterno di tipo ispettivo ma sono le singole municipalità con le scuole che definiscono procedure locali sentita naturalmente l'utenza finale.

Tale valutazione però non ha riflessi sulle singole persone o sui loro miglioramenti stipendiali [25].

7.4 La sentenza della Corte Costituzionale n. 76 del 24 aprile 2013

L'analisi appena effettuata, anche se non esaustiva e condotta a grandi linee, ci indica i livelli di autonomia di cui godono le scuole in alcuni paesi membri della Unione Europea.; da qui è interessante comparare la condizione di Inghilterra, Svezia e Finlandia con quella del nostro paese.

La comparazione con l'Inghilterra porta subito ad evidenziare una differenza in quello che è stata l'efficienza, segno di una piena volontà politica, del paese anglosassone nell'attuazione di tale riforma attraverso una quantificazione reale dei bisogni e quindi la previsione di risorse sufficienti al pieno dispiegamento in senso autonomistico di autogestione delle singole istituzioni scolastiche rispetto a quello che è la nostra situazione scolastica.

Il raffronto invece con i paesi nordici quali Svezia e Finlandia è invece soprattutto dato dal fatto che in essi si è effettivamente destatalizzato il settore della pubblica istruzione mediante l' aumento di importanza della municipalità, istituzione strategica di livello locale che, sulla base del principio di

sussidiarietà, si relaziona completamente con la scuola potenziandone le differenze territoriali in senso qualitativo e si occupa direttamente del corpo insegnante e della sua valutazione.

Nel nostro paese si registra la tendenza opposta, che trova riscontro nella sentenza della Corte Costituzionale n. 76 del 24 aprile 2013 [3], con la quale viene bocciata la norma, approvata dalla regione Lombardia nell'aprile del 2012, che prevedeva, anche se limitatamente alle supplenze annuali, l'assunzione diretta dei docenti da parte delle stesse istituzioni scolastiche.

In questo caso la Corte Costituzionale è chiamata a pronunciarsi sul ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura di Stato, in merito alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012 n. 7 "*Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione*" che a sua volta aveva parzialmente modificato l'art.3 della precedente legge n.19 del 6 agosto 2007 "*Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia*".

Con la modifica sopra citata la Regione Lombardia permette, anche se a titolo sperimentale e all'interno delle norme generali dello Stato, che le istituzioni scolastiche possano organizzare concorsi differenziati per ciclo di studi allo scopo di poter reclutare il personale docente con incarico annuale. La Lombardia subordina l'avvio di tale procedimento al preventivo consenso, da manifestarsi mediante la conclusione di appositi accordi, con l'Amministrazione centrale.

La conclusione di tali preventivi accordi, come specifica la stessa regione lombarda, deve essere considerata lo strumento che congiunge la normativa nazionale con quella regionale mediante lo strumento della leale collaborazione, principio a cui la stessa riforma costituzionale del Titolo V si ispira.

Tale procedimento oltrepasserebbe però, come specificato esplicitamente nel preambolo della stessa sentenza, i limiti della potestà normativa della Regione, la quale si porrebbe in aperto disaccordo con le numerose norme statali, soprattutto con l'art. 138, lettera b, del d. lgs. n. 112 del 1998 "*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della L.15 marzo 1997, n.59*" secondo cui la materia relativa alla determinazione degli organici delle istituzioni scolastiche è competenza esclusiva dello Stato come pure l'assunzione dei docenti la quale quindi può avvenire solo tramite indizione di concorsi nazionali.

La norma regionale quindi sarebbe in contrasto con le norme generali dell'istruzione in quanto tale disciplina di reclutamento degli insegnanti fa parte delle strutture portanti su cui si basa il sistema dell'istruzione nazionale e quindi deve avere elementi di unicità su tutto il territorio.

Le norme in questione, inoltre incidono sia sui livelli essenziali delle prestazioni, secondo quanto previsto dal c.2, lettera m) dell'art.117 riformato, sia sulle norme riservate all'accesso del pubblico impiego, altro ambito di competenza esclusiva dell'Amministrazione centrale come la stessa Corte Costituzionale ha precisato nella sentenza n. 279 del 2005.

La regione Lombardia fa inoltre presente alla Corte che con la sentenza n. 200 del 2009 essa stessa aveva preso posizione sull'importanza di preservare l'autonomia scolastica, la quale si può dispiegare solo attraverso l'attuazione di norme come quelle prese in esame che permettono la sperimentazione e che sono previste dallo stesso d.p.r. n. 275 dell'8 marzo 1999 "*Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art.21 della legge 15 marzo 1997 n.59*". La Regione lombarda inoltre evidenzia il fatto che il reclutamento citato in tale contesto è solo quello per i docenti inseriti in graduatorie ad esaurimento e prende in considerazione solo le supplenze annuali.

La Corte Costituzionale, andando ad esaminare la questione nel merito, rileva che, sulla base di quanto stabilito dalla Regione Lombardia, ciascun istituto scolastico avrebbe la possibilità di bandire concorsi per il reclutamento degli insegnanti e che la regione stessa avrebbe la possibilità di disporre in merito a tale categoria che fa parte a pieno titolo del Pubblico Impiego. Il personale docente però non si trova alle dipendenze regionali ma dello Stato per cui ogni norma intesa a modificare le modalità di assunzione rientra nella materia esclusiva statale.

Essa inoltre, considerando che la valorizzazione dell'autonomia scolastica è un principio da salvaguardare ma che non si può certo estendere fino al punto di consentire alle singole scuole di poter scegliere il proprio corpo insegnante mediante concorsi banditi a livello locale, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia n. 7 del 18 aprile 2012.

Conclusioni

Il progetto che ha cambiato il volto della scuola italiana, già presente nel dibattito politico-culturale fin dagli anni 90 ma che non aveva avuto seguito nonostante una prima previsione all'interno della legge finanziaria 537/93, si è poi concretizzato pochi anni dopo con la Legge 59/97; è infatti all'interno di tale normativa che in nome del federalismo amministrativo si è disciplinata la riforma della Pubblica Amministrazione. Insieme a tale normativa il legislatore nazionale ha inserito, mediante una previsione specifica contenuta nell'art. 21, una nuova concezione di scuola teorizzando, per ogni istituzione scolastica, una gestione condotta in autonomia.

La scuola autonoma quindi è stata concepita all'interno dell'ambizioso disegno politico di decentramento amministrativo di tutto il sistema pubblico che la Riforma Bassanini ha inteso attuare, mantenendo invariata la Carta Costituzionale ma dando forma ai principi in essa contenuti di autonomia e di policentrismo. Essa si è inserita nella grande idea di federalismo che nel nostro paese non prevede un modello separatistico ma si basa sulla collaborazione e sul coordinamento dei vari elementi all'interno di un sistema che deve mantenere però la sua unicità.

In tale progetto autonomistico la scuola è stata teorizzata come un soggetto dotato di personalità giuridica e quindi capace di autogoverno che, facendo proprio il principio di sussidiarietà sia verticale che orizzontale, collabora con le altre autonomie territoriali le quali sono state il perno principale su cui si è focalizzata tale riforma.

Questo complesso intervento legislativo che, per quanto riguarda il settore scolastico, è stato concepito e si è sviluppato a livello centrale in

quanto non è stato frutto di rivendicazioni da parte delle istituzioni interessate, mira sostanzialmente alla de-statalizzazione del servizio dell'istruzione in un'ottica per cui il compito di formare la società spetta alla scuola, intesa come comunità educante più vicina al territorio, e quello di dettare le norme generali, al solo preciso scopo di mantenere l'unicità e l'uguaglianza del servizio pubblico offerto, spetta all'apparato centrale.

Con tale riforma infine si è inteso superare il concetto di scuola accentrata costruita su un modello piramidale e verticistico di tipo ministeriale, con rapporti gerarchici marcati che, nel caso del nostro paese, trova origini storiche già in epoca pre-unitaria ma che si è perpetuata anche dopo l'unità fino agli anni 90, anche se sono stati molti gli interventi legislativi che hanno avuto come oggetto la riforma della pubblica istruzione.

Il concetto che vede una scuola autonoma è quindi molto delicato e complesso e si lega ad una cultura fondata sulla responsabilità di auto-governo delle realtà socio-amministrative; l'autonomia in ambito scolastico presuppone implicazioni sia per quanto riguarda la specifica capacità di gestione dei processi connessi all'istruzione da parte di coloro che sono quotidianamente impegnati nelle attività scolastiche, sia la particolare attenzione, da parte della classe dirigente su tutte le scelte che, in qualche modo, possono impattare e quindi limitare tali realtà particolari.

Questo lavoro, pur avendo la consapevolezza prima da utente e poi da lavoratore di tale settore, che quando si parla di scuola in quanto ente pubblico ci riferiamo ad una realtà particolare, molto sfaccettata e complessa e che quindi quando si parla di "autonomia scolastica" ci si riferisce a tutti gli aspetti che concorrono a formare l'attività scolastica, quello didattico e formativo ma anche quello gestionale e organizzativo senza dimenticare quello finanziario contabile, ha cercato di focalizzare l'attenzione sull'attività

negoziale in quanto elemento caratterizzante di questa nuova dimensione in cui le istituzioni scolastiche si sono venute a trovare.

La titolarità dell'attività negoziale, che la norma giustamente affida al Dirigente Scolastico in quanto rappresentante legale dell'istituzione scolastica, rappresenta a livello giuridico la possibilità, concessa ad ogni scuola, di interfacciarsi con l'ambiente sociale ed economico esterno di propria competenza; essa permette ad ogni specifica realtà scolastica, mediante l'assunzione diretta di responsabilità, di operare scelte consapevoli e di fatto rappresenta l'aspetto che completa e dà spessore a tutto il processo autonomistico di autogestione.

Il concetto che si trova a monte dell'attività negoziale è simile in tutto a quello che troviamo alla base dell'autonomia scolastica e che, alla luce di quanto teorizzato dal legislatore nazionale della Riforma Bassanini, presuppone una scuola che, potendo contare su risorse sia finanziarie che di personale sufficienti, può attuare sperimentazioni e progetti tali da permettere l'ampliamento della propria offerta formativa e, nel contempo riuscire a migliorare qualitativamente il proprio servizio secondo una visione positiva della competizione di mercato. La scuola concepita secondo tale schema rappresenta una risorsa per la comunità in cui si trova ad essere inserita.

Tale teorizzazione si scontra almeno per quel che attiene la realtà Italiana, con la sua successiva attuazione. Diversamente a quanto è successo in altre parti d'Europa dove l'attuazione della riforma della Pubblica Istruzione ha portato effettivamente ad una de-statalizzazione del controllo e dei vincoli da parte dell'Amministrazione centrale per cui in tali paesi la scuola si trova ad auto-governarsi direttamente, come nel caso dell'Inghilterra, o ad essere controllata dagli Enti Locali di riferimento, come in Svezia e Finlandia, in Italia lo Stato delimita sia le risorse finanziarie da assegnare e, cosa molto

importante, interviene massicciamente su quella che rappresenta la dotazione organica del personale. Tutto questo ha necessariamente comportato una limitazione dell'autonomia scolastica la quale ha avuto, come conseguenza naturale, la limitazione dell'attività negoziale a livello di singola istituzione infrangendo la rivoluzionaria teorizzazione normativa che sta a monte di tutto il processo e lasciando la riforma incompiuta.

Il problema di fondo quindi non è stato tanto l'enunciazione teorica di tale processo, quanto il fatto che ad essa dovevano seguire tutta una serie di interventi, tra loro coordinati nel tempo e nello spazio, volti ad assicurare l'unico obiettivo che doveva prefiggersi la Riforma: quello di permettere alla scuola di compiere in piena libertà e con la consapevolezza necessaria, dovuta alle responsabilità che implica il possedere la personalità giuridica le proprie scelte per poter realizzare l'autonomia e migliorare il servizio formativo offerto ai propri utenti.

A tutti è chiaro che l'atto necessario e propedeutico per uno sviluppo corretto di qualsiasi riforma, soprattutto in senso autonomistico, è l'attribuzione di risorse finanziarie sufficienti. Nel nostro paese, certamente anche a causa della grave crisi economica che da anni sta scuotendo la nostra economia, è mancata la volontà politica della nostra classe dirigente di investire fondi in un settore strategico quale è quello dell'istruzione.

La scuola "pubblica" si trova a gestire attività progettuali con risorse statali esigue, senza contare il fatto che l'Amministrazione Centrale, a cui la riforma costituzionale del 2001 ha affidato la competenza legislativa esclusiva in termini di emanazione di norme generali dell'Istruzione e di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, è intervenuta molte volte nella determinazione dei parametri con cui vengono assegnate sia le risorse umane che economiche al solo scopo, a mio avviso, di contenimento della

spesa pubblica ma senza pensare al fatto che un'allocazione di risorse in tale settore rappresenta un investimento sulla società futura.

L'Amministrazione centrale destina al settore della Pubblica Istruzione piccole somme che sono comunque insufficienti per finanziare la normale attività di funzionamento amministrativo degli istituti che sono costretti a ricercare, per poter sopravvivere, non potendo in genere contare su donazioni o sponsorizzazioni da parte di aziende, aiuti all'interno del settore privato che, soprattutto nel caso specifico degli istituti comprensivi che assemblano sotto di sé le scuole dell'infanzia, della primaria e della secondaria di primo grado, è rappresentato quasi esclusivamente dalle famiglie le quali si trovano "costrette" a finanziare la scuola pubblica dei propri figli.

Un discorso a parte può essere fatto a proposito delle risorse che provengono al mondo della scuola dal loro rapporto con gli Enti territoriali, il Comune, la Provincia e la Regione i quali elargiscono somme di denaro che a volte può essere anche di grande entità ma che sono finalizzate a progetti o ad attività specifiche, facendo venir meno la determinazione ad autogestirsi delle singole istituzioni le quali si trovano a gestire un rapporto impari con tali organi. Il mondo della scuola, proprio in quanto rappresentante di una parte della comunità territoriale, e garante degli interessi dei giovani, dovrebbe rivendicare di avere una voce ai tavoli tecnici o politici in cui tali Enti prendono le decisioni.

Tale cosa potrebbe ripercuotersi positivamente sull'attività negoziale operata dal Dirigente Scolastico che può, ad esempio, reperire professionalità esterne o fare accordi con Enti o Associazioni le quali possono concorrere al miglioramento e all'ampliamento dell'offerta formativa. L'istituzione scolastica, che come già detto molte volte, è un'amministrazione molto particolare che si colloca tra l'Amministrazione statale e le Amministrazioni

territoriali; essa in questo caso potrebbe essere considerata una risorsa per l'intera collettività, come un organo la cui autonomia funzionale si regge veramente sul valore comunitario e sociale che deve essere assegnato all'istruzione.

Questa cosa oggi non avviene in quanto, dopo la buona teorizzazione della Legge 59/97 che bisognava riempire di contenuti, è intervenuta la problematica delle competenze degli enti territoriali: invece di partire dalle funzioni attribuite alla scuola per poi precisare quanto residuava allo Stato, alle Regioni e agli altri enti, si è fatto il contrario e questo ha inibito la realizzazione dell'autonomia scolastica.

Mi è sembrato giusto compiere una breve ricerca su quella che è la dimensione decisionale ed autonomistica delle scuole a livello europeo per poterla poi comparare con la situazione italiana. Anche da tale analisi è emersa subito questa discrasia tra quello che sono stati i tempi e gli ambiti della riforma a livello normativo e quello che, in un momento successivo è stata, nel nostro paese, la sua attuazione

Intorno agli anni '90 il nostro paese come molte delle nazioni facenti parte dell'U.E. hanno messo mano, naturalmente in maniera diversificata perché diverse sono le connotazioni sociali e storiche di ogni territorio, ad un grosso cambiamento del settore pubblico che ha portato ad un generale decentramento di funzioni amministrative dal centro alle autorità territoriali locali di cui fanno parte anche le istituzioni scolastiche.

In Europa la riforma in senso autonomistico del settore della pubblica istruzione ha avuto il supporto della volontà politica della classe dirigente che ha saputo cogliere da una parte l'importanza che una corretta formazione dei giovani vuol dire in termini di società futura e dall'altra è riuscita, nell'ottica

della valorizzazione delle potenzialità, in termini qualitativi delle singole territorialità, a destatalizzare un settore importante.

In Italia, anche a causa della cattiva congiuntura economica, ma certamente per la mancanza di volontà da parte di una politica che non ha superato, probabilmente, il modello di scuola burocratico e centralistico presente fin dalla nascita dello Stato unitario abbiamo avuto una riforma della scuola a metà: molto bella in teoria ma molto simile alla precedente nella pratica.

Le scuole sono tenute a redigere, sulla base della normativa vigente che le colloca in un contesto europeo, il Regolamento per l'attività negoziale dove l'organo politico e quello direttivo, nell'ottica del controllo reciproco per il bene degli utenti finali, disciplinano il rapporto della scuola con i terzi, ma esso finisce per essere uno dei tanti documenti redatti senza assumere l'importanza dovuta.

In tale contesto si capisce molto bene quale è il rilievo dell'attività negoziale del Capo di Istituto in Inghilterra o nei paesi nordici che, coadiuvato dall'Organo direttivo e in simbiosi con le autorità territoriali, espressioni di interessi locali, ha la piena e diretta responsabilità delle scelte compiute sulla base del budget assegnatogli. Si tratta, a mio avviso di un modo più completo di realizzare l'autonomia scolastica affidando responsabilità di gestione direttamente agli organi più vicini agli utenti finali.

In Italia la realizzazione dell'autonomia, così come sancita dall'art.21 della legge 59/97 ha come base l'uguaglianza dettata dal limite dei livelli uniformi, unitari di fruizione del diritto allo studio, necessari affinché siano garantiti gli obiettivi nazionali su tutto il territorio; questa cosa se da una parte permette la realizzazione dell'unità del servizio formativo, dall'altra non ne favorisce le differenze, nel senso di potenzialità, che vi possono essere.

La grande particolarità che hanno, più o meno, tutte le attività che vengono effettuate all'interno della scuola inoltre finiscono per essere un handicap ogni qual volta ci si accinge ad iniziare un procedimento di tipo contrattuale.

La burocratizzazione estrema che ancora affligge tutto il settore pubblico, nonostante le varie iniziative volte alla semplificazione, alla dematerializzazione o alla de-certificazione, diventa oppressiva nel mondo della scuola.

Ho volutamente segnalato i vari adempimenti amministrativi a cui si trova di fronte l'addetto della segreteria che vuole iniziare un qualsiasi procedimento legato all'acquisto di beni e servizi: il C.I.G, il DURC, la tracciabilità dei flussi, il MEPA etc.

Si tratta di adempimenti senza dubbio necessari, ma a volte ridondanti e che, a mio avviso, dovrebbero essere oggetto di normativa specifica per il mondo della scuola e non andare a colmare lacune normative di altri enti.

Il legislatore dovrebbe riuscire a rinnovare la normativa scolastica, ancora imbrigliata dal d.i. n. 44 del 2001, e a creare procedimenti più snelli capaci di far valorizzare al massimo le risorse umane in servizio nella scuola.

La concreta realizzazione del principio dell'autonomia è però da considerarsi un processo di medio-lungo periodo che probabilmente, almeno nella realtà italiana, non è ancora terminato.

Bisogna continuare a costruire un percorso riformatore che faccia finalmente perno su scuole autonome a cui devono essere affidate responsabilità dirette di autogestione delle risorse finanziarie ma anche del personale. La nuova riforma del Titolo V che la classe politica sta mettendo in cantiere deve quindi tener conto di questa esigenza, naturalmente riuscendo

contestualmente a preservare il volto unitario che deve avere il sistema formativo di una nazione.

Riferimenti Bibliografici

1. "Il sistema scolastico dalla fase preunitaria all'Italia Unita (1848 - 1948)" cap. 1 "Storia della scuola italiana", di Fabrizio Dal Passo
<http://www.lettere.uniroma1.it/sites/default/files/868/5.%20STORIA%20DELLA%20CUOLA%20ITALIANA%20-%20Fabrizio%20Dal%20Passo.pdf>
2. "Scuola e repubblica: dal 1948 ai nostri giorni" cap. 2 "Storia della scuola italiana", di Fabrizio Dal Passo
<http://www.lettere.uniroma1.it/sites/default/files/868/5.%20STORIA%20DELLA%20CUOLA%20ITALIANA%20-%20Fabrizio%20Dal%20Passo.pdf>
3. Commentario alla Costituzione - volume primo art. 1 – 54. Enciclopedia UTET
4. "L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali, Relazione al Convegno Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Annamaria Poggi, Università degli studi di Trento, 14 novembre 2003; ora in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/3, 2004, 229-261 – Fonte http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_2_3_2004/229-261%20Poggi.pdf
5. "L'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche tra riforma del Titolo V, riordino del sistema formativo e coordinamento comunitario", di Monica Cocconi, articolo pubblicato su "Amministrazione in cammino, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione" - a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli.
6. "L'autonomia scolastica" di Gianfranco Purpi, pubblicato Martedì, 03 Dicembre 2013 11:35 sul sito web della Federazione Italiana Licei Linguistici e Istituti Scolastici Non Statali
http://www.filins.it/attachments/article/67/autonomia_scolastica.pdf
7. "Istruzione e Formazione dopo la modifica del titolo V della Costituzione", a cura di Gian Candido De Martin, 2007 - lavoro pubblicato sul sito ASTRID Associazione per gli studi e le Ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sull'innovazione delle Amministrazioni Pubbliche.
<http://www.astrid-online.it/il-sistema/Studi-e-ri/ASTRID-Istruzione-e-formazione-dopo.pdf>
8. "I profili della dirigenza scolastica" - competenze giuridiche, amministrative, organizzative e pedagogiche, a cura di Giancarlo Cerini e Mariella Spinosi, TECNODID Editrice, edizione marzo 2012.
9. "Il ruolo del Direttore ss.gg.aa. nell'attività negoziale alla luce del d.i. 1 Febbraio 2001, n.44" , a cura di Bruno Di Palma - pubblicato sul sito web gestito dal personale ATA del Centro Servizi Amministrativi di Bologna.

10. “L’evoluzione del Diritto Scolastico, Capitolo Secondo - l’Autonomia Scolastica”, Compendio di Legislazione Scolastica, a cura di Rosanna Sangiuliano, Edizione XV: 2013, - Casa Editrice Edizioni Simone - ISBN: 978 88 244 3797 4
<http://www.classic.edizionisimone.it/catalogo/v20.pdf>.
11. “l’autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche” a cura di Mauro Renna, rielaborazione e aggiornamento della relazione tenuta a Cosenza il 22 aprile 2004 al Seminario organizzato dall’Associazione Nazionale Docenti (AND) sul tema "Uno Statuto per le scuole: la nuova prospettiva statutaria", Pubblicato sulla rivista “Studi e ricerche” della Regione Emilia Romagna, pag. 353-392, accessibile all’indirizzo:
http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_2_2005/353-393%20renna.pdf
12. “Relazione finale allegata al Conto Consuntivo 2013”, Istituto Comprensivo “Liana Strenta Tongiorgi” Pisa, <http://ictongiorgi.gov.it>
13. “Negoziare bene nelle nostre scuole. Processi negoziali efficaci nell’organizzazione scolastica”, a cura di Di Summa, pubblicato sul sito dell’Associazione nazionale Dirigenti Scolastici attraverso il link:
http://www.andis.it/it/documenti/documenti_andis/Summa_negoziare_bene_08.pdf
14. “Le reti di scuole quale forma indispensabile di collaborazione interistituzionale”, Ufficio Scolastico per la Lombardia. Reperibile all’indirizzo:
<http://www.istruzione.lombardia.gov.it/bergamo/wp-content/uploads/2011/11/Le-reti-di-scuole-quale-forma-indispensabile-di-collaborazione-interistituzionale.pdf>
15. “La gestione del fondo per le minute spese con il nuovo programma annuale.”, di Mario Paladini, Casa editrice Spaggiari S.p.A. Reperibile all’indirizzo:
<http://www.spaggiarispa.it/pais/image.php?id=748&bl=1>
16. L’attività negoziale delle scuole autonome. Criticità e prospettive. A cura di Giuseppe Fusacchia per ASAL. Cosa negoziare? DI 44/2001 Art. 31 (Capacità negoziale). Presentazione PPT pubblicata sul sito dell’Associazione Scuole Autonome Lazio all’indirizzo: www.scuolelazio.it/AttivitaNegozialeFusacchia09.ppt
17. L’attività negoziale della P.A., a cura di Paola Avanza, USR Lombardia - Formazione Personale, Milano 2012 reperibile all’indirizzo:
<http://www.istruzione.lombardia.gov.it/materiali/CONTRATTI.pdf>
18. “L’attività negoziale della P.A. - Manuale delicato all’inquadramento normativo e principi generali”, Materiale Didattico Progetto For MIUR, Sviluppo delle competenze dei Dirigenti Scolastici e dei DSGA nella programmazione e Gestione di Attività e Progetti, a cura di Formez PA, Marzo 2014 reperibile all’indirizzo:
http://www.indire.it/lucabas/lkmw_file/PON2///Slide%20Armando%20Campria.pdf
19. Regolamento Attività negoziale Istituto Comprensivo Pellezzano
<http://www.istitutocomprensivopellezzano.gov.it/>

20. Regolamento Attività negoziale Istituto Tecnico Tecnologico Eugenio Barsanti
<http://www.barsanti.gov.it/>
21. “La contabilità di segreteria degli Istituti e Scuole di istruzione di ogni ordine e grado”, Edizione Bergantini 2014 a cura di Mario Paladini, Casa Editrice Spaggiari – ISBN 978 88 98195 145
22. “I limiti della sindacabilità del criterio di aggiudicazione della gara d’appalto”, nota di Aurelio Schiavone alla sentenza n. 8408 del 3.12.2010 Consiglio di Stato Sez. V – Gennaio 2011 – reperibile all’indirizzo:
<http://www.altalex.com/index.php?idnot=12614>
23. “L’autonomia scolastica in Europa – Politiche e modalità di attuazione”, studio pubblicato dall’unità Europea di Euridice, Fin. Commissione UE, Dicembre 2007 – ISBN 978 92 79 08416 4.
http://www.indire.it/eurydice/content/index.php?action=read_cnt&id_cnt=4230
24. “I venti anni di autonomia delle scuole in Inghilterra”, di Erika Bartolini, Ottobre 2005, articolo pubblicato sul sito dell’Istituto Nazionale di Documentazione Innovazione e Ricerca Educativa INDIRE - reperibile all’indirizzo:
<http://www.indire.it/content/index.php?action=read&id=1308>
25. ATTI DEL CONVEGNO - “Autonomia scolastica e autonomie regionali e locali problemi e prospettive” di Antonio Petrolino, pubblicato dall’Associazione Nazionale Dirigenti e Alte Professionalità della Scuola sul Notiziario della Struttura Regionale del Piemonte, Anno VII, n. 35 del 29 Maggio 2009 - reperibile all’indirizzo:
http://www.anppiemonte.it/notiziario_anp_2009_35.pdf
26. “La crisi della qualità dell’istruzione - L’autonomia delle scuole”, di Norberto Bottani capitolo 3 pubblicato sul “SUPPLEMENTO III DELL’ENCICLOPEDIA DEL NOVECENTO” accessibile attraverso il sito dell’Associazione Docenti Italiani all’indirizzo:
http://ospitiweb.indire.it/adi/Treccani/TreccaniB33_autonomia.htm
27. Rassegna Stampa ItaliaOggi “Autonomia - Le esperienze di regno Unito e Svezia” Agosto 2005 - reperibile all’indirizzo:
<http://www.flcgil.it/rassegna-stampa/nazionale/italiaoggi-autonomia-le-esperienze-di-regno-unito-e-svezia.flc>

Sentenze della Corte Costituzionale

1. Sentenza Corte Costituzionale 4 giugno 2012, n. 147 reperibile attraverso il link:
<http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2012&numero=147>
2. Sentenza Corte Costituzionale 12 gennaio 2005, n. 37 reperibile attraverso il link:
<http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2005&numero=37>
3. Sentenza Corte Costituzionale 22 aprile 2013, n. 76 reperibile attraverso il link:
<http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2013&numero=76>